

*Thèse de doctorat  
présentée à l'École nationale d'administration publique  
dans le cadre du programme de doctorat en administration publique  
pour l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph. D.)*

Thèse intitulée  
***Lean Mean Analyzing Machine : une incursion phénoménologique dans  
l'univers des analystes évoluant au sein des organismes centraux fédéraux  
du Canada***

Présentée par  
**Marc-Antoine Therrien**

**Janvier 2020**

La thèse intitulée  
***Lean Mean Analyzing Machine* : une incursion phénoménologique dans  
l'univers des analystes évoluant au sein des organismes centraux  
fédéraux du Canada**

Présentée par  
**Marc-Antoine Therrien**

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

Michèle Charbonneau, professeure et présidente  
Isabelle Fortier, professeure et directrice de thèse  
Christopher Cooper, professeur adjoint, Université d'Ottawa, évaluateur  
externe  
María Verónica Elías, professeure adjointe, *University of Texas at San  
Antonio*, évaluatrice externe

À mes grands-parents,  
celles que j'ai connues, et ceux que j'aurais aimé connaître

À tous leurs descendants

## Remerciements

---

Chère Isabelle, je remercie le cosmos pour notre rencontre! Tu as été une directrice d'encadrement exceptionnelle : attentive, disponible, généreuse de ton temps, de tes connaissances et de ta réflexivité de chercheuse hors-pair. Inspirante et passionnée, tu m'as gentiment et patiemment appris ce que signifiait faire de la recherche en sciences sociales. J'admire ton esprit critique et ta rigueur intellectuelle. Merci infiniment, et au plaisir de travailler de nouveau avec toi.

Merci à papa et maman pour un soutien indéfectible et tout votre amour.

Merci à ma famille et mes plus proches ami.es. Vos encouragements et votre intérêt (même feint!) m'ont motivé à continuer, me rappelant à quel point j'aime et je crois en ce projet.

Merci à mes chers/chères collègues du doctorat. Sans votre présence et les moments de plaisir ou de découragement partagés, cette entreprise intellectuelle aurait été beaucoup plus ardue et autrement plus solitaire. Je ne vous oublie pas et vous souhaite de beaux lendemains.

Merci au personnel de l'ÉNAP : Jocelyn à la bibliothèque, Michel au bureau du registraire, Gilles aux biens matériels, Michel à l'informatique, et bien sûr, Karine. Vous m'avez tous appuyé grâce à votre expertise et je vous en suis très reconnaissant.

Merci à la direction du doctorat et de la formation à la recherche de l'ÉNAP, qui a offert à deux reprises un soutien financier grandement apprécié me permettant de cheminer et d'achever sans difficulté le programme.

A special thank you to the Institute of Applied Phenomenology in Science and Technology for granting me the 2018 Ralph P. Hummel doctoral scholarship and providing financial support for data collection. Thank you to the Public Administration Theory Network for welcoming me at their annual conference earlier this year. It was a real pleasure to meet you all. Your recognition and interest in my work gave me the impetus needed to finish my doctoral dissertation.

Finally, thank you to all who participated in my research. Thank you for your trust, your time, your candor and your generosity. But most of all, thank you for sharing your experience with such humility and humanity. I am inspired by your drive, your intellect and your commitment to public service.



## Résumé

---

Au cœur du gouvernement fédéral canadien se trouvent le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Ministère des Finances, trois organismes centraux dont le rôle consiste à régir tant les ressources financières que les orientations politiques de toutes les organisations fédérales. En plus de leur centralité au sein de l'appareil administratif, leur positionnement à l'interface politico-administrative leur confère une autorité que redoutent les ministères. Le pouvoir des analystes qui évoluent dans ces organismes est asymétrique ; on y observe de jeunes fonctionnaires transiger avec des cadres ministériels hiérarchiquement plus élevés et beaucoup plus expérimentés. L'influence des analystes centraux sur les affaires gouvernementales est aussi indéniable que paradoxal : comment des responsabilités aussi exigeantes et importantes se retrouvent-elles conférées à ces jeunes analystes hautement scolarisés, certes, mais souvent peu expérimentés? Comment deviennent-ils ces acteurs si influents? Et à quoi tient donc la spécificité des organismes centraux?

La présente recherche s'intéresse à l'expérience d'entrée et de socialisation organisationnelles des analystes au sein des trois organismes centraux. Adoptant une perspective interprétative axée sur l'organisation comme construction sociale, cette recherche mobilise la phénoménologie herméneutique afin de comprendre le vécu de ces analystes, et plus particulièrement, le processus de construction identitaire par lequel ils sont en mesure de jouer leurs rôles professionnels. Des entretiens semi-dirigés et des séances d'observation en réunion avec 16 participants issus des organismes centraux ou des ministères avec lesquels ils interagissent forment les données empiriques de cette recherche.

Les résultats révèlent des premiers mois éprouvants pour les recrues, qui doivent composer avec un encadrement inadéquat, des rôles peu définis, un certain isolement, et d'importantes lacunes informationnelles causant stress et anxiété. Le succès des recrues à l'issue des premiers mois de travail est tributaire de leur persistance, de leur résilience et de la sollicitude de leurs collègues. Les relations avec les clients ministériels ont lieu dans un climat de tension, de méfiance et d'incompréhension mutuelles qui rendent difficiles les interactions et l'atteinte des objectifs. Un tel climat se nourrit d'une culture de supériorité et d'élitisme au centre, et de la défiance des ministères. La fonction d'examen critique, par laquelle les analystes centraux scrutent les activités ministérielles, constitue le point focal de ces interactions ainsi qu'un pilier de la démarche identitaire et de l'ethos professionnel propre au centre. Un tel ethos, axé sur la surveillance et le contrôle, se manifeste dans l'utilisation de dispositifs discursifs visant à influencer les clients ministériels, et instaurant des rapports de pouvoir avantageant les analystes centraux.

En considérant les organismes centraux comme des systèmes sociocognitifs uniques, cette recherche souligne leurs dimensions contraignantes et habilitantes sur les acteurs, dimensions qui façonnent l'identité sociale de ces derniers. La perspective adoptée dans cette recherche met en lumière la construction sociale des rôles des analystes centraux, et surtout, de leur ascendant sur les clients ministériels. Elle permet ainsi d'apprécier le caractère contingent et

provisoire de cette construction, et invite à la reconsidération des dynamiques et des conditions de maintien et de reproduction d'un tel construit.

Mots clés : gouvernement fédéral, organismes centraux, acteurs, analystes, identité, construction sociale, socialisation organisationnelle, entrée organisationnelle, phénoménologie herméneutique, ontologie

## Abstract

---

Central agencies are at the heart of the Canadian federal government, overseeing both financial resources and policy direction. In addition to their centrality within the administrative apparatus, their strategic positioning at the politico-administrative interface confers them an air of authority often feared by line departments. Analysts evolving in these organizations have a tremendous influence, resulting in asymmetrical relationships with departmental counterparts; they are indeed young public servants dealing with hierarchically higher and more experienced departmental personnel. Central agency analysts' sway over governmental affairs is as undeniable as it is paradoxical: how can such demanding and important responsibilities be conferred on these highly educated, but often inexperienced, young analysts? How do they become such influential actors? In that regard, what is then the specificity of the central agencies?

This research focuses on the organizational entry and socialization experience of analysts within the three Canadian central agencies, i.e., the Privy Council Office, the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance. Adopting an interpretive perspective focused on organization as social construction, this research mobilizes hermeneutical phenomenology to understand the experience of these analysts, and more specifically, the process of identity construction by which they can play their professional roles. Semi-structured interviews and observation sessions in meetings with 16 participants from central agencies and departments with which they interact provide this research's empirical data.

The results reveal a difficult first few months for recruits, who must cope with inadequate coaching, unclear roles, some isolation, and significant information gaps that cause stress and anxiety. The recruits' success after the first months of work depends on their persistence, resilience and the solicitude of their colleagues. Relationships with departmental clients occur in a climate of mutual tension, mistrust, and misunderstanding that makes interactions and achieving goals difficult. Such a climate feeds on a culture of superiority and elitism in the center, and departments' mistrust. The challenge function, through which central agency analysts scrutinize departmental activities, is the focal point of these interactions as well as a pillar of the center's professional ethos and identity construction processes. Such an ethos, focused on monitoring and control, is manifest in the use of discursive devices to influence departmental clients, and establishing power relationships that benefit central agency analysts.

Considering central agencies as unique sociocognitive systems, this research highlights their binding and enabling dimensions; such dimensions shape the social identity of actors. The perspective adopted in this research underline the social construction of central agency analysts' roles, and most importantly, their ascendancy over departmental clients. It thus makes it possible to appreciate the contingent and transient character of this social construction, inviting to reconsider the dynamics and conditions of maintenance and reproduction of such a construct.



Keywords: federal government, central agencies, actors, analysts, identity, social construction, organizational socialization, organizational entry, hermeneutic phenomenology, ontology

## Table des matières

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE I : EXPLORATION DE L’OBJET D’ÉTUDE ET ASSISES THÉORIQUES .....</b>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE 1 : RECENSION DES ÉCRITS .....</b>	<b>8</b>
1.1 DÉFINIR LE CENTRE .....	8
1.1.1 <i>Le centre comme contrôle bureaucratique.....</i>	10
1.1.2 <i>Centralité du rôle budgétaire et passage au Nouveau Management Public .....</i>	12
1.1.3 <i>La managérialisation du centre .....</i>	16
1.1.4 <i>La prépondérante lecture structuro-fonctionnaliste.....</i>	18
1.1.5 <i>Le contrôle à l’ère du NMP.....</i>	24
1.1.6 <i>Le retour du centre et la métagouvernance.....</i>	29
1.2 L’IDENTITÉ DANS L’ÈRE POST-NMP .....	33
1.3 RÉSUMÉ DU CHAPITRE .....	38
<b>CHAPITRE 2 : PROBLÉMATIQUE.....</b>	<b>41</b>
2.1 L’ENTRÉE ORGANISATIONNELLE.....	44
2.1.1 <i>Orientation des nouveaux venus.....</i>	45
2.1.2 <i>Socialisation organisationnelle.....</i>	47
2.2 L’IDENTITÉ SOCIALE .....	55
2.2.1 <i>L’identité sociale en contexte organisationnel.....</i>	57
2.2.2 <i>Adaptation à un nouveau milieu de travail .....</i>	61
2.3 QUESTION DE RECHERCHE .....	63
<b>CHAPITRE 3 : POSITIONNEMENT ONTOLOGIQUE ET ÉPISTÉMOLOGIQUE.....</b>	<b>65</b>
3.1 LES ORIGINES DE L’ONTOLOGIE .....	65
3.2 UNE ONTOLOGIE POUR LE 21 <sup>E</sup> SIÈCLE.....	66
3.3 LA CONSTRUCTION SOCIALE : UNE ÉPISTÉMOLOGIE POUR L’ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	70
3.3.1 <i>Berger et Luckmann : Construire la réalité .....</i>	71
3.4 ADMINISTRATION PUBLIQUE ET IDENTITÉ.....	74
3.4.1 <i>Sensemaking : Donner un sens à l’expérience .....</i>	75
3.4.2 <i>Le récit, vecteur identitaire et élément constitutif des interactions sociales .....</i>	77
3.4.3 <i>Réflexivité et éthique .....</i>	78
3.5 RÉSUMÉ DU CHAPITRE .....	80
<b>CHAPITRE 4 : MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>81</b>
4.1 PHÉNOMÉNOLOGIE : L’EXPÉRIENCE HUMAINE VÉCUE.....	82
4.1.1 <i>Husserl et Heidegger : maître et élève.....</i>	83
4.1.2 <i>La phénoménologie herméneutique : l’interprétation du vécu.....</i>	85
4.2 L’ANALYSE PHÉNOMÉNOLOGIQUE INTERPRÉTATIVE .....	89
4.2.1 <i>Les étapes de l’analyse phénoménologique interprétative.....</i>	92
4.2.2 <i>Spécificités de la méthode API.....</i>	95
4.3 RENDRE COMPTE DE L’EXPÉRIENCE DES ANALYSTES GRÂCE À L’API : UNE INCURSION AU CŒUR DES ORGANISMES CENTRAUX FÉDÉRAUX.....	97
4.3.1 <i>Sélection des participant.es.....</i>	98
4.3.2 <i>L’entretien.....</i>	100
4.3.3 <i>L’observation .....</i>	105
4.3.4 <i>Traitement des données.....</i>	108
4.3.5 <i>Les organismes centraux comme terrain de recherche : enjeux et défis .....</i>	111
4.4 RÉSUMÉ DU CHAPITRE .....	113

<b>PARTIE II : ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS.....</b>	<b>115</b>
<b>CHAPITRE 5 : REPRÉSENTATIONS DES ORGANISMES CENTRAUX .....</b>	<b>116</b>
5.1 CONCEPTION INITIALE .....	116
5.2 RECRUTEMENT ET CARRIÈRE .....	119
5.3 HORIZONTALITÉ ET PROXIMITÉ DU POLITIQUE.....	124
5.4 CULTURE ORGANISATIONNELLE .....	127
5.5 INFLUENCE ET ASYMÉTRIE DANS LES RAPPORTS .....	132
5.6 LES ORGANISMES CENTRAUX : SEMBLABLES MAIS DIFFÉRENTS.....	135
5.6.1 SCT.....	135
5.6.2 FIN.....	142
5.6.3 BCP.....	148
5.7 RÉSUMÉ DU CHAPITRE .....	153
<b>CHAPITRE 6 : <i>LEARN THE PART/HIT THE GROUND RUNNING</i> – FAIRE SON ENTRÉE AU CENTRE .....</b>	<b>155</b>
6.1 OÙ SUIS-JE: EN QUÊTE DE CONTEXTE.....	156
6.2 <i>SINK OR SWIM</i> : APPRENDRE LES FICELLES, APPRENDRE À ÊTRE .....	158
6.3 INIMITIÉ, ANIMOSITÉ, NONCHALANCE OU INDIFFÉRENCE APPRISE : ÊTRE SEUL AVEC LES AUTRES.....	169
6.4 SURNAGER : JE SENS QUE JE DEVIENS .....	173
6.5 TROUVER SON ANCRAGE : D’ <i>OUTSIDER</i> À <i>INSIDER</i> .....	177
6.6 SOMBREUR : LE NAUFRAGE IDENTITAIRE.....	182
6.7 RÉSUMÉ DU CHAPITRE .....	187
<b>CHAPITRE 7 : <i>RIP IT APART</i> – LA FONCTION D’EXAMEN CRITIQUE, PIERRE ANGULAIRE DES IDENTITÉS AU CENTRE .....</b>	<b>189</b>
7.1 UN ETHOS DU CONTRÔLE ET DE LA SURVEILLANCE .....	190
7.2 UN REGARD GARANT D’OBJECTIVITÉ .....	196
7.3 CONSTRUIRE LES IDENTITÉS AU CENTRE.....	204
7.4 APRÈS LE CENTRE : SUPER-FONCTIONNAIRES DANS LE <i>DEPARTMENT LAND</i> .....	206
7.5 RÉSUMÉ DU CHAPITRE .....	212
<b>CHAPITRE 8 : <i>PLAY THE PART</i> – LES INTERACTIONS ENTRE LE CENTRE ET LES MINISTÈRES D’EXÉCUTION.....</b>	<b>214</b>
8.1 POURQUOI COLLABORER? INVESTIR LA RELATION .....	214
8.2 COMMENT COMMUNIQUER?.....	218
8.3 CONFIANCE : L’INFORMATION COMME GAGE DE FIABILITÉ ET DE BONNE VOLONTÉ.....	221
8.4 MISE EN SCÈNE ET ORCHESTRATION .....	225
8.5 AUTORITÉ ET INFLUENCE : ÊTRE PAR LES AUTRES .....	230
8.5.1 <i>Dispositifs discursifs d’exercice de l’influence</i> .....	231
8.5.2 <i>Négociations des rôles : exercices d’équilibre</i> .....	234
8.6 RÉSUMÉ DU CHAPITRE .....	237
<b>CHAPITRE 9 : <i>OUTSIDE LOOKING IN</i> – REGARDS CRITIQUES SUR LE CENTRE .....</b>	<b>239</b>
9.1 ATTENTES MINISTÉRIELLES .....	239
9.2 LACUNES DES ORGANISMES CENTRAUX.....	241
9.2.1 <i>Manque de coordination au centre</i> .....	243
9.2.2 <i>Sur une autre planète : Incompréhension des réalités ministérielles</i> .....	248
9.3 CONTOURNER LE CENTRE .....	250
9.4 RÉSUMÉ DU CHAPITRE .....	253
<b>CHAPITRE 10 : DISCUSSION .....</b>	<b>257</b>

10.1	ENJEUX DE COGNITION ORGANISATIONNELLE : CLÉS D'ANALYSE POUR COMPRENDRE L'EXPÉRIENCE D'ENTRÉE ORGANISATIONNELLE DES ANALYSTES CENTRAUX .....	258
10.1.1	<i>Cognition distribuée, cognition située</i> .....	260
10.1.2	<i>Insécurité cognitive</i> .....	263
10.1.3	<i>Les organismes centraux comme systèmes cognitifs</i> .....	268
10.2	DE L'ACTEUR À L'ORGANISATION : L'EXPÉRIENCE DES RECRUES COMME ILLUSTRATION DE L'IDENTITÉ ORGANISATIONNELLE .....	275
10.2.1	<i>Acteurs et organisations en devenir</i> .....	276
10.2.2	<i>Tough love : approche éprouvée ou improvisation éprouvante?</i> .....	291
10.3	RÉCRIRE LES RÔLES : REPENSER LES INTERACTIONS ENTRE ORGANISMES CENTRAUX ET MINISTÈRES D'EXÉCUTION .....	293
10.3.1	<i>Déconstruire le château</i> .....	293
10.3.2	<i>Imaginer le centre: du château à l'agora</i> .....	307
10.3.3	<i>La science subjective au service de l'avancement des connaissances</i> .....	311
10.4	RÉSUMÉ DU CHAPITRE .....	314
	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>317</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES</b> .....	<b>326</b>
	<b>ANNEXE A</b> .....	<b>343</b>
	<b>ANNEXE B</b> .....	<b>344</b>
	<b>ANNEXE C</b> .....	<b>345</b>



## **Liste des tableaux**

---

Tableau 1 : Sommaire des résultats de la recherche

Tableau 2 : Pistes d'analyse et liens entre les questions et les objectifs de la recherche

Tableau 3 : Illustration des dimensions de la cognition distribuée et située

Tableau 4 : Illustration des dimensions de l'insécurité cognitive

Tableau 5 : Illustration des conséquences d'un système cognitif absent de stratégie de gestion de l'insécurité

Tableau 6 : Construction de sens et niveaux identitaires



## Liste des figures et schémas

---

Figure 1 : Déconstruction des revendications de vérité

Figure 2 : Les interactions au centre du gouvernement

Figure 3 : Structuration des niveaux d'identité

Figure 4 : Modèle interactionniste social de l'identité organisationnelle

Figure 5 : Modèle intégratif des processus de construction identitaire en milieu organisationnel

Schéma 1 : Le centre comme château



## Liste des abréviations, sigles et acronymes

---

- ADM : *Assistant deputy minister*
- BCP : Bureau du Conseil Privé
- DG : Directeur général
- DM : *Deputy minister*
- EC : Groupe professionnel Économique et sciences sociales
- EMS : *Expenditure Management System*
- ESDC : *Employment and Social Development Canada*
- EX : Groupe professionnel des cadres
- FIN : Ministère des Finances
- GOS : *Government Operations Sector*
- MC : mémoire au Cabinet/*memorandum to Cabinet*
- MAF : *Management Accountability Framework*
- PCO : *Privy Council Office*
- PM : Premier ministre
- SCT : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
- SMA : Sous-ministre adjoint
- TBS : *Treasury Board of Canada Secretariat*

## Introduction

Les organismes centraux se trouvent au cœur de l'appareil gouvernemental, dont ils régissent tant les ressources financières que les orientations politiques. Par leurs rôles de direction, de coordination et de surveillance, ils occupent une position privilégiée au sein de la fonction publique. L'influence qu'exercent le Bureau du Conseil privé (BCP), le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Ministère des Finances (FIN) sur les ministères est indéniable. Les organismes centraux constituent d'ailleurs un passage obligé dans le cheminement de carrière pour qui souhaite devenir sous-ministre ou haut-fonctionnaire. Bien que financés à même les fonds publics, ces organismes sont largement méconnus des médias et des citoyens canadiens. Mais que sont donc ces puissantes organisations, qui ne représentent qu'environ 1% des effectifs de la fonction publique fédérale, mais qui contrôlent 36% des dépenses du gouvernement canadien?<sup>1</sup>

Aux yeux de celles et ceux qui évoluent au sein de la fonction publique, et dans le regard de ses observateurs avisés, la proximité des plus hautes sphères du pouvoir politique confère aux organismes centraux une aura mystérieuse et une autorité bien souvent redoutée par les ministères. De mes cinq années passées au SCT, j'ai pu moi-même apprécier à quel point les rapports entre le centre et la périphérie se distinguaient de la logique bureaucratique habituellement à l'œuvre dans les relations interministérielles, et selon laquelle il est prescrit de ne s'adresser qu'à des interlocuteurs de même rang hiérarchique. Pour diverses raisons, les acteurs centraux font fi de cette logique et transigent sans ambages et de façon coutumière avec des fonctionnaires hiérarchiquement plus élevés qu'eux. La question des rapports asymétriques entre les organismes centraux et les ministères est encore plus intrigante lorsqu'on tient compte des caractéristiques des effectifs concernés : face aux cadres ministériels expérimentés et forcément plus âgés se présentent des analystes relativement jeunes, certains fraîchement recrutés des cycles supérieurs universitaires, et possédant peu d'expérience au sein de la fonction publique. Ce phénomène, aussi réjouissant que

---

<sup>1</sup> Dépenses actuelles pour l'exercice 2017-2018, tirées de l'InfoBase du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

surprenant, ne m'avait pas échappé à mon arrivée : j'avais 29 ans, ce qui, dans mon entourage immédiat, correspondait à la moyenne d'âge. Or cette étrange association, qui consacre l'ascendant disproportionné de jeunes fonctionnaires sur des cadres chevronnés, ne semble étonner personne. Malgré ce qu'elle a d'exceptionnel, cette relation de contrôle et d'autorité asymétrique est pour ainsi dire tenue pour acquise.

En outre, l'organisation même des organismes centraux, bien qu'elle puisse, de l'extérieur, paraître s'y conformer, défie dans une certaine mesure les principes de hiérarchie et de chaîne de commande qui sont habituellement l'apanage des entités bureaucratiques comme les ministères fédéraux. Au centre, il est davantage question d'organisation horizontale, d'équipes réduites peu différenciées au sein desquelles le niveau hiérarchique est secondaire à l'accomplissement des mandats, et d'une proximité inhabituelle avec les membres de la haute direction et de la classe politique. Une telle proximité rappelle l'importance des enjeux ainsi que leur rapide fluctuation; chaque jour comporte son lot de surprises et de priorités changeantes. Dans ce contexte d'horizontalité et de rythme effréné, on s'attend des analystes qu'ils soient agiles, indépendants et résilients, faute de quoi, ils sont rapidement éjectés de ce train à grande vitesse qui ne ralentit pour personne.

Mais qui donc sont ces acteurs qui jouent quotidiennement ces rôles si exigeants et à certains égards si rébarbatifs, dans la mesure où ils impliquent des échanges parfois acrimonieux avec les interlocuteurs ministériels, las, pour ne pas dire agacés, de la surveillance, des remises en question et des critiques qu'on leur adresse? Qui sont ces acteurs qui acceptent cette cadence haletante, et le stress qui l'accompagne, ainsi que le poids de responsabilités disproportionnées? Qui parviennent à évoluer dans cet univers complexe fait d'ambiguïté et d'incertitude où se heurtent des logiques et des intérêts divergents qu'il faut concilier? Comment en arrivent-ils à devenir ces analystes agiles au regard aiguisé? Quel processus leur permet d'intérioriser ces attentes élevées et d'y répondre adéquatement? Comment en viennent-ils à représenter le centre? Mais surtout, comment vivent-ils cette expérience de travail unique et privilégiée, à la fois excitante, profondément enrichissante mais qui peut, du même souffle, s'avérer désagréable et franchement ingrate?

Ce sont ces questions qui ont orienté ma recherche et m'ont poussé à aller à la rencontre de ces analystes, nouvellement recrutés, plus expérimentés ou déjà « excentrés », pour qu'ils partagent avec moi leur expérience au sein d'un organisme central. Je voulais comprendre, par l'introspection et la rétrospection, ce que signifiait d'évoluer dans ces univers particuliers, des points de vue cognitif, émotionnel et corporel. Car il y a bel et bien quelque chose de viscéral dans cette expérience, quelque chose de transformatif qui touche l'être et l'identité, qui se vit et se ressent tant dans le corps que l'esprit. Une expérience bureaucratique à la fois absurde et pleine de sens, aussi, pour reprendre les mots de Vohnsen (2017), qui nous en apprend beaucoup sur les organismes centraux, leurs cultures et leurs identités organisationnelles; en somme, leur caractère fondamentalement social, fortement tributaire des rôles que l'on attribue aux acteurs et qu'ils jouent aux fins de l'organisation.

La relation entre les acteurs et les organisations n'est ni simple, ni linéaire. Si les acteurs constituent les organisations, ces dernières sont davantage que la somme des individus qui y évoluent; elles portent des interdépendances, des identités collectives et des structures sociales qui leur sont propres et qui, à leur tour, agissent sur les acteurs. L'identité sociale des acteurs est, de ce fait, étroitement liée à l'identité organisationnelle; celles-ci se façonnent mutuellement (Tang, 2011, p. 221). Dans cette thèse, j'avance que l'exploration des expériences de construction identitaire des acteurs peut nous mettre sur la piste de l'identité organisationnelle, permettant ainsi de dégager le caractère spécifique des organismes centraux, et d'étudier, le cas échéant, les possibles contrastes entre ceux-ci. En adoptant une telle perspective, je propose une analyse qui n'est ni macro, ni micro, mais plutôt axée sur la construction sociale. Selon cette perspective, ce sont les expériences intersubjectives des acteurs dans un monde partagé qui construisent la réalité et l'objectivité (Jun, 2006, p. 11), ce qui renvoie l'intérêt pour les organisations à l'étude des interactions sociales par lesquelles les acteurs s'organisent.

Par cette recherche, je vise dans un premier temps une meilleure compréhension de la spécificité des organismes centraux, par le récit que font les acteurs de leur expérience au centre, une expérience faite de réflexions, de sentiments, d'actions et d'interactions. Un second objectif consiste à comprendre, par le prisme de ces récits, l'articulation de

l'ascendant improbable de ces jeunes analystes sur des cadres ministériels chevronnés, articulation qui mobilise des mécanismes, des dispositifs et des attitudes. Dans un troisième temps, il s'agit de dégager, de ces récits, le processus de construction identitaire de ces analystes et ainsi de le documenter.

Cette thèse doctorale présentera dans un premier temps une définition des organismes centraux, avant de recenser les principaux travaux canadiens les concernant. Cette recension des écrits touchera également d'autres thèmes ou repères conceptuels, dont la managérialisation du secteur public et les enjeux d'identité en milieu organisationnel, susceptibles d'être pertinents à l'atteinte des objectifs de recherche énoncés plus haut. Cette synthèse mènera à une contribution davantage théorique concernant la lecture structuro-fonctionnaliste généralement adoptée pour étudier les organismes centraux au Canada depuis les années 1960. Une telle réflexion permettra de comprendre comment on construit les enjeux et les intérêts de recherche liés aux organismes centraux, et surtout, comment les postures onto- et épistémologiques adoptées, ainsi que les appareils méthodologiques déployés, délimitent les contours du discours et des connaissances associés à ces derniers, et conséquemment, les possibilités de connaissance des organismes centraux.

Cette reconnaissance du terrain intellectuel et conceptuel mènera à la problématisation de l'objet d'étude et des questions sous-tendant la recherche, qui portera sur l'étude des processus de construction identitaire et de socialisation organisationnelle des analystes évoluant au sein des organismes centraux. Cette étude s'ancrera dans les principes ontologiques et épistémologiques de la construction sociale, qui souligne l'importance des interactions humaines dans le monde social. Par le truchement de la phénoménologie herméneutique, un processus de compréhension s'appuyant sur l'interprétation de l'expérience telle qu'elle se présente à la conscience humaine, des entretiens semi-dirigés seront effectués avec des analystes centraux et leurs interlocuteurs ministériels, pour faire ressortir le sens de l'expérience au centre, tant de l'intérieur que de l'extérieur. L'articulation de l'ontologie, de l'épistémologie et de l'appareillage méthodologique de cette recherche table sur la valeur heuristique de l'expérience humaine pour comprendre le devenir organisationnel.

Les principaux résultats de la recherche évoquent la pénible intégration des recrues dans les organismes centraux et la souffrance morale que certaines d'entre elles vivent pendant plusieurs mois suivant l'embauche. Les conditions d'exercice difficiles, que renforce une socialisation organisationnelle aux accents darwinistes, combinées aux responsabilités cruciales des analystes, structurent le processus de construction de l'identité sociale de ces derniers. Au cœur de cette construction identitaire, la fonction d'examen critique, qui confirme la supériorité du centre sur les ministères d'exécution et laisse entrevoir des relations asymétriques et acrimonieuses entre les analystes centraux et leurs interlocuteurs ministériels, alors que les premiers exercent une influence certaine sur les seconds. Les dynamiques relationnelles complexes à l'œuvre soulignent le caractère contingent et précaire de l'autorité et de la raison d'être du centre en tant que construction sociale.

À terme, cette thèse suggère que la spécificité des organismes centraux s'exprime au travers de leur performativité par les acteurs qui y évoluent. Par conséquent, il incombe d'une part de remettre l'acteur au cœur des préoccupations de la recherche en administration publique pour mieux comprendre les organisations qui forment l'appareil gouvernemental et, d'autre part, de concevoir ces dernières en tant que processus et construits sociaux afin d'éviter le piège de la réification qu'entraîne une perspective structuro-fonctionnaliste.

Il est à noter que j'écris à la première personne du singulier pour signifier mon implication subjective dans le processus de recherche; je ne suis ni extérieur, ni en retrait ou détaché du phénomène étudié; je l'ai vécu, et le (re)vis avec les participants. Il s'agit donc d'un effort intellectuel collectif, d'une co-construction du phénomène étudié et d'une co-production de connaissance.



# PARTIE I : Exploration de l'objet d'étude et assises théoriques



## Chapitre 1 : Recension des écrits

Ce premier chapitre vise à explorer la littérature savante pertinente à la documentation du phénomène que je souhaite étudier dans cette recherche. Dans un premier temps, je chercherai à comprendre comment on a défini le centre et les organismes centraux dans le contexte canadien, avant de proposer ma propre définition de ces concepts pour les besoins de cette thèse. En complément à cette synthèse des écrits sur le centre, j'aborderai le courant administratif communément appelé Nouveau Management Public, dont l'influence sur le gouvernement fédéral est indéniable. Le thème de la managérialisation des organisations publiques fédérales mènera à une incursion dans la littérature portant sur l'identité en contexte organisationnelle. Ces trois aspects de la recension des écrits nourriront la problématisation du phénomène à l'étude, qui fait l'objet du chapitre 2.

### 1.1 Définir le centre

Que sont les organismes centraux, et plus largement, comment définit-on le centre dans les écrits ? D'un chercheur à l'autre, les définitions varient selon le degré d'inclusion et la période où elles ont été énoncées, reflétant l'évolution des institutions et des structures gouvernementales, et dans une moindre mesure, comme je le montrerai, celle des perspectives adoptées. Pour Lindquist, les organismes centraux sont une « *constellation of agencies, which may vary across governments, that have responsibility for managing and regulating a public service, and may include cabinet offices, finance or treasury departments, public or civil service commissions, and management or treasury board - although it is usually the latter that have the most responsibilities in this regard* » (1996a, p. 228). Bernier et Fortier offrent également une définition générale : « Ensemble des organes politiques et des entités administratives de l'État responsables de déterminer les priorités et chargés de la coordination et du contrôle de l'activité gouvernementale » (2014, p. 259). Ces deux définitions des organismes centraux, qui regroupent à la fois des organisations administratives et des entités politiques, sont adoptées par plusieurs (C. J. C. Dunn, 2010; G. White, 2005) et se décline de diverses façons. Du côté administratif, outre les trois organismes mentionnés dans cette thèse, certains incluent le Cabinet du premier ministre et la Commission de la fonction publique (Savoie, 1997), d'autres, les ministères de la Justice

et des Affaires mondiales (Inwood, 2012), ou le Bureau des relations fédérales-provinciales<sup>2</sup> (Campbell & Szablowski, 1979). Du côté politique, outre le Cabinet, on choisira d'inclure ou d'exclure, selon l'auteur, le personnel politique des cabinets ministériels et les sous-ministres (Savoie, 1997; G. White, 2005), « les présidents, premiers ministres, ministres des Finances et autres intervenants analogues responsables d'élaborer les politiques et de contrôler leur mise en œuvre » (B Guy Peters, 2009, p. 13). Ceci dit, indépendamment du degré d'inclusion de la définition utilisée, l'idée demeure que les organismes centraux « ont la responsabilité de définir, de coordonner et de contrôler (...) les politiques centrales du gouvernement » (Dunn, 2010, p.85 dans: Bernier & Fortier, 2014, p. 242). En ce sens, on parlera de ces organismes comme du « centre », que l'on opposera à la « périphérie », soit le reste des organisations gouvernementales fédérales.<sup>3</sup>

Pour les besoins de cette thèse, j'opte pour cette définition de Dunn et de Bernier et Fortier, en ce qui a trait aux rôles des organismes centraux. Toutefois, je choisis de me concentrer sur les entités administratives, celles où évoluent les fonctionnaires, mon intérêt se portant essentiellement sur ces acteurs non élus et anonymes évoluant au centre de l'appareil gouvernemental. Ceci explique l'exclusion du Bureau du premier ministre qui, bien que situé au sein du Bureau du Conseil privé, est une entité politique. Contrairement à Savoie (1997) ainsi qu'à Bernier et Fortier (2014), et en accord avec Sutherland et Doern (1985, p. 50), j'exclus également la Commission de la fonction publique. Considérée comme un organisme ministériel, au même titre que le Bureau du Conseil privé, la Commission de la fonction publique est, à la différence du BCP, un organisme indépendant relevant directement du Parlement, s'apparentant ainsi davantage à la catégorie des agents du Parlement, ces réputés « chiens de garde » pour la plupart dirigés par un.e commissaire, plutôt que par un.e ministre.<sup>4</sup> Les organismes centraux à l'étude dans cette thèse sont donc au nombre de trois :

---

<sup>2</sup> Ce dernier a été absorbé par le Bureau du Conseil privé lors de la grande réorganisation gouvernementale de juin 1993 (I. D. Clark, 1994, p. 228).

<sup>3</sup> Il est à noter que l'opposition centre-périphérie utilisée dans le contexte de l'étude des organismes centraux est dépourvue de connotation géographique. On parle ici d'organisations dont l'administration centrale est pour la plupart située dans la région de la capitale nationale. Quelques exceptions notoires incluent le Ministère des Anciens Combattants et les agences régionales de développement économique.

<sup>4</sup> La catégorie des agents du Parlement inclut notamment les commissariats à la vie privée, à l'information, au lobbying, aux langues officielles et à l'intégrité du secteur public, ainsi que le Bureau du directeur général des élections. Cette catégorisation des organisations fédérales, basée sur la *Loi sur la gestion des finances*

le Bureau du Conseil privé (BCP), le Ministère des Finances (FIN) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Comme toute organisation fédérale, le mandat et les responsabilités des organismes centraux sont énoncés dans un ou plusieurs instruments habilitants assurant la légitimité de leurs actions à l'intérieur de champs d'intervention assez bien circonscrits.<sup>5</sup>

### 1.1.1 Le centre comme contrôle bureaucratique

Cela dit, au-delà de la stricte question des entités qui devraient ou non être considérées, d'autres chercheurs ont défini les organismes centraux en se concentrant sur le contexte bureaucratique. Ainsi, Doern et Sutherland (1985) désignent trois types de bureaucraties au Canada : l'administration publique primaire (I), soit les ministères dirigés par un ministre élu ; les structures non ministérielles (II), au sein desquelles on retrouve les organismes autonomes et les sociétés d'État ; et ce qu'ils appellent les « nouveaux organismes de contrôle » (III) (1985, pp. 8-11). C'est ce troisième type de bureaucraties qui renferme les organismes centraux. La bureaucratie de contrôle est la plus récente des trois types ; elle consiste en des unités rattachées à l'appareil gouvernemental existant et qui prennent la forme d'organes consultatifs, de nouveaux organismes centraux qui ont un rôle de facto dans la formulation de la politique générale, ainsi que d'autres unités spécialisées, souvent des chiens de garde ou chargées de la défense des droits (1985, p. 11). Selon les auteurs, la bureaucratie de contrôle a émergé dans les années 1970 et 1980, en réponse à la perception que le poids et le degré de pénétration du secteur public dans la vie sociale étaient incontrôlables. Dès lors apparaît cette notion que l'administration publique ne devrait pas seulement être responsable de la mise en œuvre des politiques publiques, mais qu'elle-même devrait donner l'exemple en tant que bon employeur et bon citoyen en quête d'équité et de justice (id.). À cette époque, on vise ainsi à renforcer la dimension humaine et d'expérimentation sociale de la fonction publique. Parallèlement, on en vient à considérer que les mécanismes de responsabilisation du Parlement font défaut : « *Parliament's traditional ad hoc enforcement of retrospective accountability was diagnosed as inadequate for the task of maintaining quality across the*

---

publiques, est d'usage commun dans les organismes centraux. Voir l'[Inventaire des organisations du gouvernement du Canada](#).

<sup>5</sup> Ainsi, les mandats du SCT et du FIN sont décrits dans la Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. 1985, ch. F-11; celui du BCP provient du Décret en conseil C.P. 1940-1121. Voir l'InfoBase du gouvernement du Canada, en ligne : <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#start>.

*whole spectrum of complex modern administration* » (1985, p. 44). La nouvelle bureaucratie de contrôle vise donc à combler ce manque de responsabilisation.

Doern et Sutherland relèvent trois groupes associés à l'administration publique tertiaire : les organisations parlementaires, soit les agents du Parlement, gardiens de la probité des activités gouvernementales ; les organismes centraux ; et un ensemble d'organismes à mi-chemin entre les bureaucraties de types II et III, dont le mandat consiste à « surveiller l'exécutif et l'administration publique dans des domaines précis », et parmi lesquels on retrouve notamment la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (id.). Les organismes centraux, comme le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Ministère des Finances, appuient la notion de responsabilité collective de l'ensemble du cabinet pour la qualité de la gestion ministérielle en général. Comme les agents du Parlement, ils sont les chiens de garde du gouvernement, mais à la différence de ces derniers, ils surveillent l'efficacité et l'efficience des processus bureaucratiques internes (1985, p. 45). Ces organismes voient également à l'établissement de politiques, de directives et de normes visant à assurer une certaine uniformité des pratiques au sein des organisations fédérales.

Paradoxalement, une telle uniformité peut toutefois échapper aux organismes centraux, selon Lindquist, qui les décrit comme des « paniers » de petits bureaux aux responsabilités spécifiques et s'appuyant à divers degrés sur des réseaux administratifs dans l'ensemble de la fonction publique (1999, p. 3).<sup>6</sup> Comme Sutherland et Doern, Lindquist replace l'étude des organismes centraux dans un contexte plus large, celui du système de gouvernance, dont il distingue deux types. Dans le type I, chaque domaine de politique administrative est la responsabilité d'unités centrales spécifiques situées à l'intérieur de la structure d'organismes centraux habituellement de grande taille. Ces derniers constituent en quelque sorte les nœuds de réseaux regroupant des ministères et organismes publics concernés. Le Canada, tout comme les autres pays du Commonwealth partageant le modèle de Westminster,<sup>7</sup> se range

---

<sup>6</sup> Ma traduction.

<sup>7</sup> On associe le modèle de Westminster à un ensemble d'idées et de considérations incluant notamment la doctrine de souveraineté parlementaire, la « fusion constitutionnelle de l'exécutif et de la législature », la notion de confiance que doit maintenir le gouvernement, la responsabilité individuelle et collective de

dans cette catégorie (1999, p. 12). En revanche, le type II, où l'on retrouve de plus petites institutions centrales et une plus grande décentralisation de l'autorité pour l'élaboration et la coordination politiques et administratives, correspond notamment à l'Allemagne, au Pays-Bas et à la Norvège (id.). Cette définition de Lindquist met en lumière un des principaux enjeux des organismes centraux canadiens, celui de la coordination intra- et interorganisationnelle.<sup>8</sup>

### 1.1.2 Centralité du rôle budgétaire et passage au Nouveau Management Public

Contrairement aux auteurs recensés jusqu'ici, Allen Schick met l'accent sur le rôle budgétaire des organismes centraux, les désignant comme des bureaux budgétaires centraux (*central budget offices*) : « *The traditional role of the budget office has been to function as a central command and control post, specifying the items of expenditure, monitoring compliance with regulations, ensuring that the inputs are those agreed in the budget, and intervening as deemed appropriate* » (2001, p. 9). Les bureaux budgétaires centraux remplissent ainsi trois fonctions précises : ils contrôlent les totaux, établissent les priorités et recherchent l'efficacité. Ces fonctions pourraient résumer, en des termes très simples, la raison d'être du Ministère des Finances (rigueur de l'économie et intégrité des finances publiques), du Bureau du Conseil privé (soutien au Cabinet dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes stratégiques et législatifs), et du Secrétariat du Conseil du Trésor (surveillance des dépenses et des pratiques de gestion ministérielle).

Selon Schick, les bureaux budgétaires centraux ont traversé une crise au tournant des années 2000. La faible croissance économique, la consolidation des crédits budgétaires permanents et la réticence des élus à augmenter les revenus fiscaux ont contribué à la rareté des augmentations budgétaires (2001, p. 11), poussant les bureaux budgétaires centraux à redéfinir leur raison d'être et leur mode de fonctionnement. Ces derniers ont troqué les

---

l'exécutif devant le parlement et une fonction publique professionnelle et neutre (Rhodes, Wanna, & Weller, 2009, pp. 7-8).

<sup>8</sup> Une étude exploratoire effectuée par l'auteur auprès de cadres du Secrétariat du Conseil du trésor avait effectivement souligné le difficile arrimage des divers secteurs de l'organisme et les relations ambiguës entre les trois organismes centraux.

mécanismes de contrôle ex ante des dépenses courantes pour l'amélioration de la gestion, en une sorte de réinvention de leur mandat :

*(...) devising new institutional arrangements, integrating budgeting with other management processes, prodding departments and other public entities to measure performance and evaluate results, developing new guidelines and methods for holding managers accountable, and installing new information and reporting systems (2001, pp. 11-12).*

Pour bien comprendre le contexte de cette crise et, surtout, son aboutissement, il m'incombe d'aborder brièvement le courant du Nouveau Management Public (NMP). Bien que le rôle budgétaire des organismes centraux précède l'avènement du NMP, ce mouvement n'est pas étranger à la transformation des mandats au centre.

Le NMP est un modèle de gestion de l'administration publique érigé en opposition au modèle de gestion bureaucratique (Charbonneau, 2012, en ligne). Le NMP renferme sept composantes doctrinales: une gestion professionnelle pratique, des normes et des mesures explicites de la performance, un accent sur le contrôle des extrants, un passage à la désagrégation des unités de gestion, une transition vers une plus grande concurrence dans le secteur public, l'adoption d'un style et de pratiques de gestion associés au secteur privé, et une utilisation disciplinée et parcimonieuse des ressources (Hood, 1991, pp. 4-5). En Occident, le NMP apparaît comme alternative au modèle de gestion bureaucratique du secteur public dans les années 1970 ; la plupart des pays occidentaux ont adopté, dans une plus ou moins grande mesure, les préceptes du NMP (voir Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; B. Carroll & Garkut, 1996).

#### **1.1.2.1 La Commission Glassco : première manifestation du managérialisme au Canada**

Au Canada, l'influence du NMP est visible dès 1963 avec la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco). L'objectif principal de cette commission consiste à « proposer les changements qu'il y a lieu d'apporter à l'organisation et aux méthodes d'administration du gouvernement afin d'assurer l'efficacité et l'amélioration des services publics tout en réalisant des économies » (Glassco, 1963, p. 25, Vol.1). La Commission recommande notamment d'accorder plus de latitude aux

ministères dans la gestion des finances et du personnel et dans la négociation des contrats. Elle préconise également d'imputer aux ministères le coût des services qu'ils obtiennent d'autres organisations fédérales (1963, p. 104, Vol.5).

Cette extension des pouvoirs des ministères est accompagnée d'une redéfinition du rôle des organismes centraux, et plus particulièrement du Conseil du Trésor, comme le montre cet extrait du rapport :

Le nouveau Conseil devrait renoncer à la plupart des contrôles minutieux qu'il exerce actuellement et faire porter ses efforts sur ses fonctions essentielles : direction générale et coordination des services administratifs, maintien d'un juste équilibre entre les programmes, détermination des priorités, établissement de normes générales, évaluation du rendement des ministères, formation et répartition des cadres administratifs pour toute la fonction publique, adaptation de l'appareil administratif à l'évolution des besoins (1963, p. 105, Vol.5).

Les membres de la Commission recommandent d'ailleurs de placer le Conseil du Trésor sous la présidence d'un ministre, d'octroyer à son Secrétaire le titre de sous-ministre et de doter l'organisme de fonctionnaires (1963, p. 104, Vol.5). L'adoption de ces recommandations mènera en 1966 à la création de l'organe administratif du Conseil, le Secrétariat. Le rapport de la Commission Glassco a aussi mené à la création, au sein du Bureau du Conseil privé,<sup>9</sup> du Bureau de l'organisation gouvernementale, dont le mandat consiste à sélectionner, parmi les 48 recommandations, celles qui seront mises en œuvre. Bien reçu à la fois dans la sphère politique et dans la fonction publique, le rapport de la Commission Glassco reflète la pensée alors en vogue dans la branche administrative du gouvernement, comme l'évoque White : « *It acted as an agent to give expression to what many in the public service believed to be the real possibilities for a better way of conducting public business* » (1970, p. 93).

Selon Saint-Martin, cette commission a largement contribué au développement du conseil en gestion et des firmes de consultation, plusieurs consultants étant impliqués dans la recherche et la rédaction du rapport (1998, p. 548). Après la création de l'organe administratif du Conseil du Trésor, le Secrétariat, plusieurs d'entre eux se verront offrir des postes au sein de

---

<sup>9</sup> Ce bureau sera ultérieurement transféré au Secrétariat du Conseil du Trésor.

cette organisation (1998, p. 549), contribuant de ce fait à poursuivre la dissémination des principes et des pratiques qu'on a plus tard associés au NMP. J'avancerais ainsi que cet organisme central a adopté, de façon précoce, et par la force des choses vu son rôle et la nature de ses activités, ce nouveau courant de gestion, dont le rapport Glassco laissait déjà entrevoir une adoption plus large. Ce phénomène de transformation des institutions gouvernementales, dont les premiers balbutiements se font sentir dès les années 1970, mais qui se poursuit au cours des décennies subséquentes à la faveur de l'essoufflement de l'État-providence (Pierson, 1996), touche aussi les agents du Parlement, dont le Bureau du vérificateur général (BVG). Cet archétype du chien de garde parlementaire adopte effectivement au début des années 1970 une posture managériale en privilégiant dorénavant les audits d'optimisation des ressources (*value-for-money audit*, VFMA) au détriment des audits financiers traditionnels (Saint-Martin, 2004, p. 123). En préconisant les VFMA, le BVG devient un important vecteur de diffusion du NMP et de promotion de réformes à saveur managériale dans le gouvernement fédéral (2004, p. 124). Comme le montrent Clark et Swain, cette valorisation du NMP s'est poursuivie, ponctuant l'évolution de la fonction publique :

*From the Glassco Commission's work in the early 1960s, through the Wilson report commissioned by Auditor General J.J. Macdonell in the early 1970s, to the Lambert Commission on Financial Management and Accountability in the late 1970s, and the accountability framework initiatives of the Office of the Comptroller General in the early 1980s, there has been no shortage of attempts to introduce the federal government to precepts developed by private sector accountants and management consultants (2005, p. 460).*

On pourrait ajouter à cette liste d'autres réformes de type NMP, dont Fonction Publique 2000 au début des années 1990, qui misait sur l'habilitation des employés et les rapports de performance (2005, p. 469), et La Relève au tournant des années 2000, qui mettait l'accent sur la modernisation de la gestion des ressources humaines. De telles réformes émanant du centre, il semble que les organismes centraux, tout comme le BVG, contribuent à l'implantation et au maintien des préceptes du NMP.

On observe ainsi, selon Schick, une managérialisation des organismes centraux culminant au tournant du 21<sup>e</sup> siècle, et mettant dorénavant l'accent sur la discipline financière globale,



l'allocation optimale des ressources et l'efficacité opérationnelle (2001, p. 13). Il ne s'agit plus de contrôler l'entièreté des crédits budgétaires, mais plutôt de porter une attention particulière aux demandes ponctuelles et à durée déterminée de financement, à l'ajout ainsi qu'au retrait de programmes (2001, p. 22). Les organismes centraux adoptent donc le rôle d'arbitres dans le système de réallocation des dépenses, plutôt que celui de réviseurs des budgets ministériels (2001, p. 20). Schick affirme que les organismes centraux ont dû délaisser, dans cette managérialisation, leur contrôle serré des organisations fédérales au profit de la liberté d'action des gestionnaires (2001, p. 25), des propos qui font écho à ceux de Potter, qui affirme qu'en s'éloignant des contrôles, le SCT pourrait perdre son pouvoir d'imposer des sanctions (2000, p. 122). Dans le même ordre d'idées, Bourgault soutient qu'avec l'arrivée du NMP, les organismes centraux ne contrôlent plus les activités ministérielles en amont, mais s'appuient plutôt sur un cadre de règles, proposent des mesures de soutien, et imposent un système de reddition de compte et de vérification ex post facto (2011, p. 266). Toutefois, comme le souligne Denis Saint-Martin dans un article documentant les réformes managériales au Canada et en Grande-Bretagne, les « nouvelles flexibilités » accordées aux gestionnaires s'accompagnent de mécanismes supplémentaires de reddition de compte au Parlement (1998, p. 553), dont certains se trouvent sous l'égide des organismes centraux, remettant ainsi en perspective la rhétorique de flexibilité associée aux réformes managériales. Il ne s'agirait donc pas d'une élimination des contrôles, mais plutôt d'une transformation de ces derniers. Dans la prochaine section, j'aborderai plus en détail cette transformation du centre et la redéfinition des rapports entre le centre et les ministères qu'elle a engendrée.

### **1.1.3 La managérialisation du centre**

La managérialisation des bureaux centraux, bien qu'elle touche aussi le Ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé, est particulièrement évidente au Secrétariat du Conseil du Trésor. Elle correspond en effet à la réorientation du SCT comme conseil d'administration du gouvernement, à la suite du Discours du trône de 1997, durant l'ère Chrétien (Kelly & Lindquist, 2003; Lindquist, 1999; Lindquist, Clark, & Mitchell, 2004; Potter, 2000). Cette approche s'inscrit dans le contexte de prudence fiscale quasi-permanente que forcent plusieurs décennies de déficits, et cette idée que le gouvernement doit concentrer

ses ressources sur ce qu'il fait de mieux et sur ce qui est le plus pertinent pour les citoyens (Potter, 2000, p. 97). Cette tendance managériale ne semble montrer aucun signe d'essoufflement près de deux décennies plus tard, et par conséquent, elle s'impose dans la définition et la réflexion sur les organismes centraux fédéraux au Canada.

Les organismes centraux font ainsi partie de ce qu'on appelle le « centre » de l'appareil gouvernemental au Canada, et plus particulièrement, de cette administration publique tertiaire, cette bureaucratie de contrôle qui surveille les activités des ministères, qu'il s'agisse de l'orientation et de l'administration de leurs programmes ou de la façon dont ils gèrent leurs ressources. Aux premiers rangs des réformes managériales, celles qu'ils mettent en œuvre et dont ils font également l'objet, les organismes centraux ont vu leurs structures et leurs rôles évoluer graduellement d'une décennie à l'autre, pour devenir à la fois courtiers d'information, arbitres des affaires ministérielles et défenseurs de l'efficacité et de l'efficience dans le déboursement des deniers publics. Sous l'influence du NMP, ils ont assoupli leur mainmise sur les autres organisations fédérales, mais ils continuent d'exercer un contrôle sur celles-ci, d'une façon plus discrète et indirecte, notamment par des mécanismes de reddition de compte (Potter, 2000, p. 121). Leur statut de « courtiers honnêtes » et impartiaux des activités gouvernementales participe à l'adoption des valeurs d'intégrité, d'équité, de justice et de conciliation dans leurs interactions avec les ministères, ce qui requiert des acteurs qui y évoluent une expertise et des compétences pointues (2000, p. 122).

On a ainsi construit le centre durant les années 1960 dans le but d'orienter et de gérer un nombre croissant de programmes fédéraux (Lindquist et al., 2004, p. 327). Dans la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, on peut classer les écrits sur les organismes centraux fédéraux dans trois grandes catégories : les écrits sur les structures, le design et les rôles organisationnels ; les écrits sur le contrôle ; et les écrits sur la métagouvernance. Dans les prochaines pages, j'aborderai chacune de ces grandes catégories de façon à comprendre l'intérêt et de situer les propos des chercheurs des organismes centraux.

#### 1.1.4 La prépondérante lecture structuro-fonctionnaliste

La perspective structuro-fonctionnaliste domine largement la littérature sur les organismes centraux au Canada. Avant de présenter les principaux chercheurs et auteurs, je présenterai une brève introduction à la théorie structuro-fonctionnaliste.

Le structuro-fonctionnalisme est une approche théorique appréhendant la société comme un ensemble de systèmes interdépendants, un peu à la manière du corps humain. Pour comprendre un sous-système social, il suffit de découvrir la fonction de ce dernier dans le système (Calhoun, 2007, p. 401). Ainsi, pour se développer, tout sous-système social doit réunir certaines conditions fonctionnelles, soit l'adaptation, l'atteinte d'objectifs, l'intégration et le maintien des modèles latents, ou valeurs générales (2007, p. 404). Analyser un sous-système revient donc à évaluer sa fonctionnalité, c'est-à-dire sa capacité à servir les besoins du système entier (2007, p. 401). Talcott Parsons, un des principaux théoriciens de la systémique sociale, désigne quatre composantes conceptuelles essentielles de ce cadre d'analyse sociologique : la structure de la situation, la tradition culturelle, la structure institutionnelle et les forces et les mécanismes motivationnels (Parsons, 1948, p. 160). Le structuro-fonctionnalisme met l'accent sur les institutions, notamment leur équilibre ou leur déséquilibre, les changements structurels qui s'y produisent et les phénomènes de différenciation structurelle (2007, p. 423). Enfin, l'analyse structuro-fonctionnaliste tend à inclure une lecture normative des institutions et leurs structures, insistant non seulement sur ce qu'elles sont ou ne sont pas, mais aussi sur ce qu'elles devraient être.

À partir du milieu du 20<sup>e</sup> siècle, les écrits sur les organismes centraux au Canada revêtent un caractère structuro-fonctionnaliste évident, bien qu'il ne s'agisse que d'une pâle copie de la théorie qu'ont élaborée Parsons et Merton. À cette époque, en effet, ces écrits visent principalement à élucider le fonctionnement de ces organismes largement méconnus au sein,<sup>10</sup> mettant ainsi l'accent sur les rôles et les responsabilités ainsi que sur les fonctions au sein du système gouvernemental. Bien que ces écrits abordent en filigrane le difficile rapprochement entre contrôle central et flexibilité ministérielle, enjeu principal des

---

<sup>10</sup> On compare notamment le Conseil du Trésor et son organe administratif au Château de Kafka, pour leur inaccessibilité, leur opacité et leur apparente incompréhensibilité (voir Johnson, 1971 ; Veilleux et Savoie, 1988; Kelly and Lindquist 2003).

organismes centraux mis en évidence par le NMP et sur lequel je reviendrai plus loin, ils demeurent foncièrement descriptifs, s'agrémentant à l'occasion d'une certaine analyse politique du différentiel de pouvoir entre ces organismes. Parfois écrite par d'anciens Secrétaires du Conseil du Trésor (A.W. Johnson, Gérard Veilleux, Ian D. Clark) ou Greffiers du Conseil privé (Robert Gordon Robertson, Gordon Osbaldeston), qui y vont de réflexions ou de commentaires politiques, cette littérature est également souvent liée aux réformes de gestion de la fonction publique, dont la mise en œuvre est, plus souvent qu'autrement, menée par le centre. Nous verrons plus loin comment le NMP, dans une perspective structuro-fonctionnaliste, a fait des réformes un enjeu continu de l'administration publique et l'occasion de remettre en question le rôle des organismes centraux.

À la suite de la publication du rapport de la Commission Glassco, Walter L. White (1965), A.W. Johnson (1971) et Michael Hicks (1973) s'intéressent au Conseil du Trésor et son Secrétariat selon trois perspectives différentes, alors que MacLean (1964) étudie le Contrôleur du Trésor et Robertson (1971) se penche sur le fonctionnement du BCP.

Dans un premier temps, White affirme, dans sa thèse doctorale, que le travail du Conseil du Trésor à titre d'unité suprême de contrôle financier et administratif au sein du gouvernement a tendance à occulter son rôle politique ou d'élaboration des politiques publiques (1965). White déplore cette nébuleuse position du Conseil du Trésor ainsi que le manque de coordination entre les organismes centraux, et suggère de corriger certaines faiblesses du budget des dépenses (W. L. White & Strick, 1967). Afin de devenir un sous-comité actif du Cabinet dans la formulation des politiques, le Conseil du Trésor doit, selon White et Strick, se concentrer sur les objectifs que les politiques cherchent à atteindre, plutôt que sur les articles courants des dépenses.

Pour sa part, Johnson (1971), alors Secrétaire du Conseil du Trésor, décrit le rôle et les fonctions de son ministère, et tente de déboulonner les trois critiques suivantes faites à l'égard du Secrétariat : d'abord, qu'il ne vise qu'à économiser les intrants au détriment de l'efficacité des ministères, qui le taxent de rigidité administrative; ensuite, qu'il alloue les fonds de façon arbitraire sans se soucier des objectifs gouvernementaux ou des conséquences des coupures

sur l'efficacité des programmes; et qu'il est un mélange amorphe de fonctionnaires et de ministres agissant anonymement et hors du contrôle du gouvernement, plutôt que d'un comité du cabinet représentant les ministres (1971, pp. 348-349). Qu'un haut-dirigeant toujours en fonction juge nécessaire de s'adresser directement à la communauté des chercheurs en administration publique pour modifier les perceptions au sujet du Secrétariat n'est pas anodin. Cet article au fort accent fonctionnaliste illustre la grandeur de la tâche à accomplir pour démystifier les organismes centraux et, surtout, améliorer leur réputation auprès des fonctionnaires et des chercheurs.

À la même époque, d'autres auteurs cherchent à élucider les organismes centraux par le biais d'une lecture structuro-fonctionnaliste. MacLean examine par exemple la fonction de contrôleur du Conseil du Trésor, qu'il considère être la « ceinture de sécurité » protégeant le gouvernement contre la mauvaise gestion (1964, p. 133). Robertson (1971) décrit quant à lui l'évolution du système de comités du Cabinet au BCP à partir des années 1940. Il affirme que la complexification des opérations gouvernementales a nécessité un renforcement de l'organisation et des procédures des comités de Cabinet, afin d'en augmenter l'efficacité (1971, p. 487). Hicks propose, quelques années plus tard, une analyse descriptive et historique de l'évolution des structures et des relations entre le BCP et le Conseil du Trésor. Selon lui, la création du comité des plans et des priorités au BCP nuit au Conseil du Trésor, le reléguant au « simple » rôle de comité de gestion des dépenses. Hicks explique que s'il s'en trouve affaibli en raison d'une perte d'influence politique, l'efficacité opérationnelle du Conseil du Trésor est renouvelée par cet accent sur la gestion des dépenses (1973, p. 190).

Alors qu'on se rapproche des années 1980, les analyses structuro-fonctionnalistes s'affinent et gagnent en profondeur, du fait des méthodes utilisées, des perspectives mobilisées et des enjeux abordés, concernant notamment les rapports de pouvoir entre les organismes centraux. Campbell et Szlobowski (1979) étudient ainsi le rôle des organismes centraux, mais par le truchement d'entrevues avec des hauts-fonctionnaires, donnant ainsi à leur étude une dimension humaine peu exploitée auparavant. Réagissant aux études documentant le caractère élitiste des organismes centraux d'autres pays, les deux chercheurs rejettent l'idée d'un cercle fermé au sommet du pouvoir (1979, p. 216) et d'une classe socio-économique

distincte au sein des organismes centraux canadiens. Au contraire, un recrutement relativement ouvert permet à ces organismes d'être plus représentatifs de la population générale; on y retrouve de jeunes analystes scolarisés aux origines diverses, des plus humbles aux plus privilégiées (1979, p. 215). Malgré leur caractère « non élitiste », Campbell et Szlobowski affirment qu'ils sont néanmoins des « superbureaucrates », étant proches du pouvoir politique et participant à la formulation des politiques publiques et à la prise de décision (1979, p. 218), ce qui rejoint les propos de White (1965). L'ouvrage est à l'époque considéré comme l'examen le plus approfondi des processus exécutifs centraux du gouvernement du Canada et de son administration (Aucoin, 1980, p. 135). Le portrait de ces superbureaucrates précède néanmoins les plus grandes transformations du NMP; ceci laisse présager que les choses ne sont plus exactement ce qu'elles étaient, le NMP ayant provoqué une profonde redéfinition du secteur public et des organismes centraux. Les enjeux soulevés par Campbell et Szlobowski doivent donc être revisités.

Dans un article publié en 1984, McCready affirme de son côté que le Conseil du Trésor n'est pas moins influent suite à l'instauration du Système de gestion des secteurs de dépenses.<sup>11</sup> Il situe le pouvoir au sein des secteurs de programmes du Secrétariat, qui jouissent d'un accès privilégié à l'information des ministères, lui conférant une avantageuse position d'influence : « *The knowledge gained in dealing with a given department gives the TBS staff member credibility both with the department when advising the department on TB policy and with TB when making recommendations regarding some aspects of a particular program* » (1984, p. 238). L'ascendant des secteurs de programmes au SCT est, à mon avis, encore aujourd'hui bien réel, notamment du fait de l'approche du « guichet unique » qu'ils adoptent, et selon laquelle les interactions ministérielles devraient idéalement toutes transiger par les analystes des secteurs des programmes.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> En anglais, *Policy and Expenditure Management System* (PEMS). Le PEMS vient remplacer en 1979 le Système de planification, de programmation et de budgétisation (en anglais, *Planning, Programming and Budgeting System*, PPBS). Annonçant un retour vers un plus grand contrôle du centre sur les ressources ministérielles, le PEMS renforce la prise de décision politique en liant plus explicitement les répercussions sur les coûts et les priorités gouvernementales (1984, p. 228).

<sup>12</sup> Cette approche de l'organisation des communications entre le SCT et les clients ministériels dépend beaucoup, dans son application, de l'analyste du secteur des programmes pilotant le dossier. Dans mon expérience, alors que certains, plus rares, insistent pour contrôler les échanges et les réunions, d'autres

Dans la continuité des travaux de Johnson (1971), Savoie et Veilleux (1988) ont décrit les transformations qui prenaient place au sein du Conseil du Trésor et de son Secrétariat durant les années soixante-dix et quatre-vingt, notamment la transition du système de gestion des dépenses, du système de planification, programmation et préparation du budget au système de gestion des secteurs de dépenses, et l'importance accrue accordée à la gestion des ressources humaines. Aucoin et Bakvis (1988) décrivent quant à eux les organismes centraux comme la technostructure du gouvernement qui appuie le premier ministre et le cabinet (1988, p. 41). Clark, ancien Secrétaire du Conseil du Trésor, décrit pour sa part la genèse et l'évolution des réformes et des initiatives de gestion durant les années 1980 et le début des années 1990. C'est à cette époque qu'a lieu la grande réorganisation du Cabinet et de la fonction publique fédérale, alors que la réforme Fonction Publique 2000 (FP2000), initiée par Paul Tellier, Greffier du Conseil privé, est en cours depuis 1988.

Au sujet de cette réforme, Clark (1994) soutient qu'il serait préférable d'adopter une posture de gestion moins ambitieuse et respectant davantage les capacités du secteur public, plutôt que de favoriser les réformes générales à grand déploiement (1994, p. 211). L'ancien Secrétaire du Conseil du Trésor se prononce également sur les défis du SCT :

*A continuing challenge for the TBS will be how to project a coherent view of the sometimes subtle and seemingly contradictory roles it plays in assisting the government and the public service to confront the enduring issues of providing best possible services with the resources available* (1994, p. 212).

Clark prévient que les initiatives d'amélioration de la gestion comme FP2000 peuvent impliquer des valeurs concurrentes (par exemple, probité vs. efficacité, valeurs issues respectivement des cultures divergentes d'intendance et de commerce), et mener au cynisme (1994, p. 239). Dans un contexte de restrictions budgétaires, il en appelle, comme d'autres (I. D. Clark, 1994; Lindquist, 1999; W. L. White, 1965), à une plus grande collaboration

---

laissent chaque analyste du SCT interagir directement avec ses propres parties prenantes. Ceci peut toutefois varier ponctuellement selon les dossiers et les enjeux. Fait cocasse, l'approche du guichet unique a mené au sobriquet « *switchboard* », ou standardiste, utilisé à l'occasion pour dénigrer le travail des analystes des secteurs de programmes.

entre les organismes centraux afin de favoriser l'intégration des services et l'innovation (1994, pp. 247-248).

Lindquist consacre tout un chapitre au SCT qui, selon lui, constitue un excellent point de départ pour comprendre les restructurations gouvernementales se produisant durant les années 1990 (1996b, p. 206). Selon lui, le SCT est en fait un conglomérat de mini-organismes centraux agissant plus ou moins de façon indépendante (1996b, p. 209). Sans surprise, il note un manque de coordination entre les divers secteurs du Secrétariat, et soutient que ceux-ci sont organisés hiérarchiquement, le secteur des programmes dominant cette hiérarchie (1996b, p. 226). Il propose trois options pour mieux coordonner les expertises de l'organisme et ainsi améliorer le soutien au Conseil du Trésor et aux ministères : le maintien d'équipes horizontales, la création d'un secteur des opérations et l'approfondissement de l'approche dirigée par le secteur des programmes (1996b, pp. 239-240). Lindquist est d'avis que le changement de culture organisationnelle recommandé doit résulter de réformes stratégiques et structurelles (1996b, p. 241).

Kelly étudie quant à elle les efforts des gouvernements de Jean Chrétien (1993-2003) pour intégrer l'examen et la réallocation des ressources dans le Système de gestion des dépenses au SCT. Durant cette période, on a introduit diverses pratiques à cet effet, dont l'examen des programmes, les plans d'affaires, l'intégrité des programmes et les évaluations ministérielles. Elle affirme que ces efforts n'ont rien d'insaisissable ou d'idéaliste, mais que cette intégration est politiquement et techniquement difficile, puisqu'elle implique de remettre en question certains choix de politiques publiques et le fragile équilibre du pouvoir entre les trois organismes centraux (2003, p. 119).

On constate que l'intérêt pour les structures et les rôles, ainsi que leur évolution, des organismes centraux va de pair avec la passion des chercheurs pour les réformes administratives. Depuis les années 1960, ces thèmes récurrents dans la littérature sous-tendent la quête de compréhension et de vulgarisation du fonctionnement des organismes centraux fédéraux canadiens, constituant le premier niveau d'analyse de ces derniers.



### 1.1.5 Le contrôle à l'ère du NMP

Accompagnant cette lecture structuro-fonctionnaliste des organismes centraux, on retrouve, parfois chez les mêmes auteurs, le thème du contrôle, qui émerge dans les années 1970 et s'impose rapidement comme angle d'approche incontournable de cette littérature. Selon Andrew Graham, les systèmes de contrôle de gestion désignent

*(...) all organizational structures, processes and subsystems designed to elicit behaviour that achieves the strategic objectives of an organization at the highest level of performance with the least amount of unintended consequences and risk to the organization* (2010, p. 493).

Dans un contexte marqué par le puissant courant du NMP, dont j'ai discuté précédemment, le contrôle et l'autonomie de gestion ministérielle constituent le dilemme classique des organismes centraux : « (...) *on the one hand, the desire to let the managers manage, and on the other hand the desire to ensure that community expectations as to standards of behaviour in the public service are realized* » (A. W. Johnson, 1971, p. 363). Pour les chercheurs associés à ces écrits, la dimension du contrôle est d'abord et avant tout un élément essentiel pour définir les organismes centraux ; ce sont des organismes de contrôle, comme on l'a vu chez Doern et Sutherland (1985). Par le fait même, le dilemme identifié par Johnson revêt une signification plus profonde, quasi-existentielle pour les organismes centraux, puisqu'il touche à leur raison d'être en tant qu'organisation fédérale : doivent-ils régir minutieusement tous les aspects des activités ministérielles, ou doivent-ils au contraire accorder une marge de manœuvre aux ministères et les laisser gérer ? Faut-il laisser les gestionnaires gérer, ou faut-il les faire gérer ?<sup>13</sup> Pour cette raison, les analyses portant sur la (re-)distribution du pouvoir entre les trois organismes centraux (Aucoin, 1986; Kelly, 2003; Kelly & Lindquist, 2003), la perte ou le gain d'influence (McCready, 1984; Potter, 2000) et la centralisation/décentralisation (Aucoin & Bakvis, 1988; Lindquist et al., 2004) constituent autant de déclinaisons du nœud gordien existentiel de ces organismes.

---

<sup>13</sup> L'expression « *Let the managers manage* » était au cœur de la proposition du rapport de la Commission Glassco; à la fin des années 1970, le rapport de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) allait plus loin en exigeant des gestionnaires qu'ils gèrent (« *make the managers manage* »). Pour une illustration de la tension entre contrôle et flexibilité dans l'action managériale, voir l'étude de Richard Norman portant sur le gouvernement central de la Nouvelle-Zélande (Norman, 2001, 2003).

À cet égard, Clark préfère l'expression « spectre du contrôle » à celle de « dilemme ». Selon lui, les organismes centraux ont à leur disposition une variété d'instruments de gestion, allant du plus intrusif au moins contraignant. Sur ce spectre, on retrouve les contrôles pré-transaction, qui empêchent l'action tant que les ministres du Conseil du Trésor n'ont pas approuvé une proposition ; les politiques, par lesquelles l'action ministérielle doit s'accorder avec la volonté exprimée par le centre ; les lignes directrices, qui suggèrent des normes ou des pratiques exemplaires qui ne sont pas obligatoires ; et l'inculcation de valeurs, par laquelle le centre encourage l'adoption de valeurs partagées sur ce qui constituent la probité et la prudence dans la conduite des affaires publiques (1994, p. 236). Les acteurs évoluant au sein des organismes centraux sont ainsi en mesure de choisir le ou les dispositifs par lesquels ils exerceront une forme ou une autre de contrôle, ce qui ouvre une zone discrétionnaire des agents.

D'une décennie à l'autre, les modalités de supervision ou d'encadrement définies par les organismes centraux et le degré de contrôle ou de flexibilité ont varié, oscillant entre une appréciable marge de manœuvre ministérielle (années 1960 post-Glassco, première moitié des années 1970 et années 1990) et un contrôle plus étroit (seconde moitié des années 1970, années 1980 et années 2000). Il semble que ce mouvement de pendule correspond bien souvent à l'émergence de crises des finances publiques ou la mise au jour de scandales financiers, comme en fait état, dans les prochaines pages, un bref survol de cette période.

#### 1.1.5.1 *Entre contrôle et flexibilité : L'ambivalence du centre*

Au début des années 1970, A.W. Johnson soutient qu'en assouplissant la réglementation et en la remplaçant par des lignes directrices de gestion ministérielle, on résout le dilemme classique entre contrôle et flexibilité (1971, p. 363). Hicks soutient que le Conseil du Trésor est à l'époque réticent à accorder davantage de marge de manœuvre dans la gestion ministérielle tant que des outils de vérification, incluant des mesures de l'efficacité et de l'efficacité des programmes, ne sont pas suffisamment éprouvés (1973, p. 201). En 1976, un rapport du Bureau du vérificateur général (BVG) sonne toutefois l'alarme : « (...) *the Government has lost, or is close to losing, effective control of the public purse* » (BVG, 1976, dans: McCready, 1984, p. 227). À l'époque, les dépenses publiques s'accroissent de façon beaucoup plus rapide que les revenus, et l'inflation est en hausse. Dès lors, un changement

d'attitude s'opère chez les organismes centraux, qui sont directement concernés par les propos du BVG. Trois ans plus tard, en 1979, la Commission Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité propose des mesures pour éviter le gaspillage de ressources au gouvernement et renforcer l'imputabilité, incluant une révision majeure des organismes centraux (Good, 2014, p. 275). Savoie et Veilleux notent ainsi durant cette période l'oscillation du pendule entre contrôle (le rapport de la Commission Lambert), et flexibilité (l'initiative du Conseil du Trésor « Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministérielles »). En définitive, la relation entre contrôle et flexibilité renvoie à la question de la responsabilité administrative des ministères, affirment les auteurs (1988, p. 535). Potter semble pour sa part appuyer cette compréhension lorsqu'il explique la transformation des pratiques de contrôle du SCT : « *In support of the Management Board, the Secretariat will not so much discard those rules as begin to shift accountabilities for them to departments and take on the mantle of honest broker and moral authority in disputes* » (2000, p. 122). Il se demande toutefois si les avantages d'une plus grande tolérance au risque devraient l'emporter sur les bienfaits de la conformité motivée par la menace de sanctions (2000, p. 123). La suite des événements montrera l'acuité d'un tel questionnement.

Au tournant des années 2000, trois scandales entraînent un retour du balancier vers davantage de contrôle : l'éléphant blanc à un milliard de dollars de Ressources humaines et développement des compétences Canada, l'affaire Radwanski et le scandale des commandites.<sup>14</sup> Clark et Swain affirment que les manifestations du contrôle central à l'issue

---

<sup>14</sup> L'éléphant blanc à un milliard de dollars de Ressources humaines et développement des compétences Canada (*the billion-dollar HRDC boondoggle*) désigne le scandale qu'un rapport de vérification paru en janvier 2000 a mis en lumière, et qui révélait un manque de surveillance de milliers de transactions financières liées à un programme de création d'emplois de ce ministère alors sous l'égide de la Ministre Jane Stewart. Voir Good (2003) pour une analyse détaillée de cet événement.

En 2003, un comité parlementaire a accusé George Radwanski, alors commissaire à la vie privée, d'avoir détourné 500 000\$ en frais de voyage et d'accueil, de falsification de document et de pratiques de dépenses douteuses dans son bureau. Radwanski a démissionné en juin de la même année et présenté des excuses, mais n'a jamais été trouvé coupable de fraude et de bris de confiance au terme de l'enquête menée par la Gendarmerie royale canadienne.

Le scandale des commandites, mis au jour par la Vérificatrice générale Sheila Fraser, désigne le détournement de fonds, de 1997 à 2003, de 100 millions de dollars du programme des commandites sous forme de contrats octroyés à des firmes de relations publiques québécoises proches du Parti libéral du Canada pour des services n'ayant jamais été rendus ou des prestations jugées insuffisantes. Le programme des commandites visait à contrer l'action souverainiste du Parti Québécois par le biais d'activités publicitaires à la suite du référendum de 1995.

de ces scandales, soit le resserrement des règles, l'établissement de cadre de gestion et l'apparition de nouveaux mécanismes de reddition de compte, deviennent insoutenables pour les ministères :

*(...) we think that the ever-more ambitious management frameworks emanating from the central agencies, and the corresponding efforts of the auditor general to urge new management requirements on government, are making it impossible for public administrators to fulfill all the stated expectations for management improvement (2005, p. 454).*

Rappelons que Clark et Swain sont tous deux d'anciens sous-ministres fédéraux, et ont donc vécu ces resserrements. Les deux auteurs taxent les cadres de gestion instaurés à l'époque d'utopiques (2005, p. 457), et en appellent à des réformes managériales plus sensibles au contexte spécifique des ministères (2005, p. 463). Carroll et Dewar adoptent également une posture critique face au contrôle des organismes centraux durant la même période, ciblant les pratiques associées à la gestion axée sur les résultats. Ces auteurs notent que l'utilité réelle de la mesure du rendement est questionnable, car elle ne permet pas de lier les dépenses aux résultats (2002, p. 421). Ces trois scandales mettent en cause le NMP, et plus particulièrement les logiques de rendement, de responsabilité et d'imputabilité que ce courant tend à complexifier, comme l'indique Good : « *As the responsibility for the delivery of government services have been pushed down and out of the front line, governments have found it increasingly difficult to get accountability and performance information up and into the centre* » (Good, 2003, p. 166).

À la même époque, Lindquist, Clark et Mitchell offrent une perspective historique couvrant quarante années de réformes et de transformations de la fonction publique, incluant les organismes centraux. Pour ces auteurs, il existe, à Ottawa, au sein de l'appareil gouvernemental fédéral, des forces centrifuges qui tendent à démanteler le gouvernement, et des forces centripètes qui en renforcent la cohérence. Il incombe de trouver l'équilibre entre ces deux pôles, qui représentent respectivement la périphérie et le centre de l'administration centrale. Ce fragile équilibre organisationnel doit être maintenu pour garantir le bon fonctionnement du gouvernement (2004, p. 321). À la suite des scandales mentionnés précédemment, l'heure est à restaurer la confiance envers la fonction publique fédérale ; on

entre donc, selon ces auteurs, dans l'ère de l'imputabilité, pendant laquelle le SCT est appelé à jouer un rôle majeur (2004, p. 335). Lindquist et al. remettent toutefois en question la durabilité de l'équilibre gouvernemental établi durant cette période suite aux réformes du gouvernement libéral de Paul Martin :

*(...) officials will spend a disproportionate amount of their time on control activities and paper management, and far less energy on policy ideas or on service and managerial innovation. Indeed, the latest reforms reflect the ascendancy of the central capabilities and administrative networks associated with the control functions, at the expense of TBS program sectors and more policy-inclined units in the PCO and departments* (2004, p. 339).

À l'instar de Clark et Swain ainsi que de Lindquist, Clark et Mitchell, Robert Shepherd évoque son scepticisme envers l'ère de l'imputabilité lors d'une analyse comparative des processus d'examen des programmes de 1993-1996 et d'examen stratégique et fonctionnel de 2005-2012 : « *Continuous and systematic program reviews are a cottage industry in Ottawa, with increasing departmental and agency resources being devoted to addressing endless accountability requirements* » (2013, pp. 110-111). Il déplore également le manque de transparence caractérisant ces processus (2013, p. 111).

Au chapitre de ces détracteurs de l'ère de l'imputabilité, Donald Savoie est sans aucun doute l'un des plus véhéments. Depuis le début des années 1990, il s'est intéressé aux processus gouvernementaux au centre du gouvernement fédéral, principalement celui de la gestion des dépenses publiques (1990). À partir de la fin de cette décennie, Savoie entame sa chronique de la concentration des pouvoirs au centre à Ottawa (1999), et critique vertement l'action des organismes centraux au chapitre de la mesure du rendement des programmes ministériels et de la reddition de compte au Parlement. De telles pratiques échouent selon lui à informer les parlementaires et constituent un gaspillage de ressources amputées des programmes et des services à la population et redirigées vers le centre et sa nouvelle économie de l'imputabilité, en accord avec les préceptes du NMP (2013; 2015).

Se superposant à la lecture structuro-fonctionnaliste que font la plupart des auteurs, le thème plus spécifique du contrôle, récurrent dans la recherche en administration publique au Canada, met en lumière cet enjeu existentiel des organismes centraux. En effectuant une

veille des réformes administratives et de l'évolution des fonctions et des structures de ces organismes, les chercheurs confirment l'importance de ces derniers dans l'appareil gouvernemental et rappellent le fragile équilibre entre ces institutions, d'une part, et entre le centre et la périphérie de l'administration centrale fédérale, d'autre part. Au fil des transformations de la fonction publique, et à la faveur de l'essor du NMP, les modalités de contrôle évoluent elles aussi; en apparence plus souples, elles n'en demeurent pas moins présentes et contraignantes. On pourrait affirmer que les enjeux du contrôle et de l'équilibre organisationnel ont aveuglé le milieu de la recherche, éclipsant d'autres perspectives et d'autres avenues qui auraient pu permettre d'explorer et de mieux comprendre les organismes centraux.

#### **1.1.6 Le retour du centre et la métagouvernance**

Dans la foulée du NMP, donc, les acteurs sont forcés à un certain repli stratégique, afin de réexaminer leurs interventions auprès des ministères. Bien que la tradition structuro-fonctionnaliste et les écrits sur le contrôle se poursuivent au Canada et ailleurs en ce qui a trait aux organismes centraux, une tendance plus récente consiste à considérer ces derniers, et le centre plus largement, du point de vue de la métagouvernance. Meuleman offre une définition de ce concept:

*Metagovernance is a means by which to produce some degree of coordinated governance, by designing and managing sound combinations of hierarchical, market and network governance, to achieve the best possible outcomes from the viewpoint of those responsible for the performance of public-sector organisations: public managers as 'metagovernors' (2008, p. 68).*

Il n'est pas surprenant que le concept de métagouvernance soit apparu dans les écrits sur le centre et les organismes centraux, puisqu'il décrit des enjeux qu'on associe généralement aux responsabilités de ce type d'organismes, et des aptitudes que l'on s'attend à retrouver chez les acteurs qui y évoluent.

Le développement de la métagouvernance participe par ailleurs de la redécouverte et de la résurgence du centre comme élément essentiel au bon fonctionnement de tout appareil gouvernemental. Les réformes associées au NMP ont remis en question le contrôle méticuleux et exhaustif exercé par les organismes centraux, contribuant dans une certaine

mesure à décentrer les activités gouvernementales et à redistribuer les pouvoirs au sein de la fonction publique, ce qui n'est pas sans avoir engendré certains problèmes de gouvernance, selon Peters (2009, p. 18). Dans une étude centrée sur les États-Unis mais trouvant écho au Canada, cet auteur en désigne six : la capacité des acteurs politiques à gouverner, la coordination, la complexité, la captation, l'imputabilité et l'incertitude.

Dans un premier temps, la décentration du gouvernement a affaibli la capacité pour les élus d'exercer pouvoir et contrôle sur les politiques publiques. À l'inverse, les haut-fonctionnaires ont hérité d'un rôle prépondérant dans la gestion des politiques publiques. Par ailleurs, l'accroissement de l'autonomie accordée aux organisations publiques et la création de nouveaux types d'agences aux modes de fonctionnement divers ont accentué les difficultés de coordination et de cohérence, entraînant une atomisation du secteur public selon Peters (2009, p. 19). Parallèlement, l'action gouvernementale s'est complexifiée, du fait du nombre et de la variété d'intervenants, de la nature des relations avec les instances gouvernementales plus traditionnelles, et de la transformation des attentes face à l'inclusion de ces intervenants dans les processus gouvernementaux (id.). Les réformes préconisant la décentration de la gouvernance du secteur public ont également rendu plus floues les frontières entre ce dernier et le secteur privé. L'autonomie acquise par les organismes publics s'est ainsi soldée par une plus grande vulnérabilité aux influences et aux intérêts privés. En retour, cette possible captation des processus et des politiques publiques nuit à la légitimité du secteur public (B Guy Peters, 2009, p. 20). Corollaire de cette captation se dessinent des enjeux d'imputabilité étrangers aux structures de responsabilités propres au gouvernement et à la bureaucratie traditionnels. Les nouvelles dynamiques et relations complexes de l'État avec les multiples intervenants, les usagers et les dirigeants d'agences autonomes déconstruisent la hiérarchie des responsabilités et diffusent l'imputabilité (id.). Enfin, la dérégulation et la simplification des procédures gouvernementales ont affaibli la prédictibilité de la prise de décision dans le secteur public, insufflant une dose d'incertitude chez les fonctionnaires (id.). Le secteur public a ainsi perdu certains de ses repères, autant de pratiques, d'attitudes et de modi operandi. Même s'il conserve plusieurs des caractéristiques associées à la bureaucratie rationnelle-légale wébérienne, le secteur public est néanmoins aux prises avec de profondes mutations.

En réponse à ces enjeux, le retour du centre dont parle Peters témoigne d'un écueil partiel des réformes liées au NMP (voir Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Denhardt & Denhardt, 2000; Keraudren, 1993; Levy, 2010; Ventriss, 2000). Devant un retour impossible aux structures de gouvernance plus traditionnelles, Peters soutient que les dirigeants politiques et administratifs doivent opter pour de nouvelles pratiques de contrôle à distance—car c'est bien de contrôle dont il est question. À l'ère de la métagouvernance, les organismes centraux « se concentrent sur quelques processus centraux du gouvernement » utilisés « pour contrôler l'ensemble du secteur public » (B Guy Peters, 2009, p. 22). Peters donne en exemple le processus budgétaire : bien que les gestionnaires de programmes jouissent d'une autonomie dans l'utilisation des ressources, ces dernières demeurent néanmoins allouées par les organismes centraux, qui en conservent ainsi le contrôle. La métagouvernance constitue donc un moyen pour l'État de regagner le contrôle des affaires publiques au détriment des formes nouvelles de gouvernance ; c'est le retour de l'ascendant de la hiérarchie sur le réseau et le marché (Meuleman, 2008, p. 71).<sup>15</sup>

#### 1.1.6.1 *Un nouvel accent mis sur les acteurs*

C'est dans un tel contexte que les fonctionnaires au centre prennent l'allure de « métagouverneurs » aux aptitudes et aux compétences particulières, soit l'habileté à adopter diverses perspectives, à faire face à la complexité, au chaos et au changement, et à diriger sans dominer (2008, p. 290). Meuleman soutient ainsi que la métagouvernance nécessite un développement socio-émotionnel avancé et un haut degré de développement cognitif (2008, p. 293). S'appuyant sur Laske (2006), il évoque, chez le métagouverneur, des valeurs humanistes, un haut niveau d'introspection, une communication authentique, un leadership de système et un faible besoin de contrôler. Le métagouverneur considère les autres comme contributeurs à sa propre intégrité et à son équilibre ; il voit ses besoins en conjonction avec ses obligations et ses limitations (2008, p. 292). Selon Peters, le métagouverneur privilégie

---

<sup>15</sup> Fait notable, plus récemment, une nouvelle approche a remis en question le retour de l'État décrit par Meuleman: « (...) *the label 'metagovernance' has been hijacked by unrepentant public sector Big-'G'-ers to connote the supposedly necessary supervisory role of state control in new forms of mixed governance in order to 'rescue' the traditional top-down cosmology, both in the small — within the public sector — and in the large — where it is presumed that the state is the only legitimate principal actor empowered to impose down on society (...)* » (Hubbard, Paquet, & Wilson, 2012, p. 3). Ces trois auteurs canadiens préconisent plutôt une métagouvernance collaborative décentralisée, fondamentalement hétérarchique.



la méta-gestion, établissant les paramètres de l'action plutôt que de nécessairement chercher à la déterminer (2007, p. 14). L'État métagouverneur nécessite donc au centre des acteurs qui possèdent ces aptitudes, ces compétences et ces habiletés. Cette nouvelle façon de gouverner n'équivaut cependant pas à un État neutre se limitant à faciliter les interactions entre divers acteurs, comme l'expliquent la Cour et Andersen : « (...) *[it is] the practical enhancement of the organizing power of the state through discursive framing of the stakeholders' identities and possible relationships with each other, and thus as the shaping of the stakeholders' capacities as political actors* » (2016, p. 909). Les interventions des acteurs de la métagouvernance revêtent ainsi un caractère à la fois complexe et abstrait touchant aux dimensions identitaires et relationnelles de l'action gouvernementale.

Cette recension des écrits visait à brosser un portrait de l'état des connaissances sur les organismes centraux fédéraux canadiens. Organigrammes à l'appui, les chercheurs ont dans un premier temps décrit leurs structures et leur fonctionnement, afin de faciliter la compréhension du rôle et les responsabilités de ces organismes. La constante évolution en nombres et en configurations des organismes centraux depuis les années 1960, doublée de leur remodelage par l'exécutif du jour pour des raisons idéologiques, stratégiques ou opérationnelles, peut expliquer le recours continu aux analyses descriptives afin d'actualiser les connaissances.

Parallèlement, l'avènement du NMP aux lendemains de la Commission Glassco a mis en lumière le fragile équilibre dans le secteur public entre la centralisation et l'impératif de « laisser les gestionnaires gérer ». Le NMP, dont la popularité grandissante témoigne du déclin de l'État-providence et de l'impuissance étatique face aux crises budgétaires, remet en cause la prépondérance des organismes centraux et les pousse à redéfinir leur rôle dans les affaires de l'État. Au gré des réformes, le centre revoit donc les modalités de contrôle et déploie divers instruments et dispositifs à cet effet. L'ère de l'imputabilité, que favorise la mise au jour de scandales de détournement ou de gaspillage des fonds publics, confirme la cristallisation des enjeux et des pratiques chers au NMP et annonce une nouvelle étape dans la managérialisation de l'État.

Dans le prolongement de la tradition structuro-fonctionnaliste, les écrits sur la métagouvernance dans le secteur public contribuent à la redéfinition du rôle, des responsabilités et des pratiques des organismes centraux, en mettant l'accent sur les acteurs qui y évoluent. L'intérêt du concept de métagouvernance réside de ce fait dans sa présence simultanée à deux niveaux d'analyse, soit celui de l'organisation et celui des acteurs. Par ailleurs, ce concept semble actuellement constituer la principale réponse des chercheurs au dilemme entre contrôle et flexibilité managériale qui taraude les organismes centraux. Les métagouverneurs, ces acteurs des organismes centraux, doivent effectivement posséder des aptitudes et des compétences particulières qui leur permettent de forger les identités et les interactions sociales propices à la poursuite des affaires de l'État et au maintien de son pouvoir.

## **1.2 L'identité dans l'ère post-NMP**

Considérant que le NMP est présent dans l'administration publique depuis maintenant près de quatre décennies (Hood, 1991), et que la communauté scientifique a commencé à documenter ses paradoxes, ses limites et ses dérives il y a environ vingt-cinq ans (Behn, 2001; B. W. Carroll & Dewar, 2002; Hood & Peters, 2004; Keraudren, 1993; Savoie, 1995; Speers, 2005; Townley, Cooper, & Oakes, 2003; Ventriss, 2000), il n'est pas faux de parler d'une ère post-NMP. Si d'autres courants de gestion publique ont suivi le NMP, qu'il s'agisse du nouveau service public (Denhardt & Denhardt, 2000), de la gouvernance numérique (Clarke, Lindquist, & Roy, 2017; Dunleavy, 2006; Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006; McNutt, 2014; Milakovich, 2012) ou de la nouvelle gouvernance publique (Bourgon, 2011; Koppenjan, 2012; D. F. Morgan & Cook, 2014; S. P. Osborne, 2009), le discours, les valeurs et les pratiques associés au NMP s'inscrivent de façon durable dans le fonctionnement du secteur public (Horton, 2006) et ce, même si ce courant a laissé des traces plus ou moins marquées et visibles selon le pays (Bouckaert et al., 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011).

L'intérêt pour l'impact du NMP sur l'identité en milieu de travail remonte au début des années 2000. S'inspirant de l'ouvrage de Richard Sennett (1998), *The Corrosion of Character : The Transformation of Work in Modern Capitalism*, Balfour et Grubbs prennent

acte des conséquences inattendues et délétères du NMP sur les fonctionnaires ainsi que des changements négatifs et irréversibles sur l'administration publique (2000, p. 577). Les deux chercheurs soulignent les sentiments de confusion et de perte de sens vécus par les fonctionnaires, et notent que le NMP modifie les notions de pouvoir et de contrôle dans le secteur public, dans la mesure où il préconise la délégation d'autorité et la création, dans l'esprit entrepreneurial (D. Osborne & Gaebler, 1992; T. J. Peters & Waterman, 1982), de règles normatives propres à chacun. Ces changements induisent une perte d'identité chez les fonctionnaires et le délitement des notions de soi et de communauté organisationnelle (D. L. Balfour & Grubbs, 2000, p. 580).

Meyer et Hammerschmid ont documenté le recours de gestionnaires du secteur public autrichien au discours managérial pour définir leur identité sociale, en compétition avec la logique bureaucratique traditionnelle. Leur étude montre que les éléments de logiques managériales issus de modèles globaux comme le NMP font surface localement dans les revendications identitaires de ces gestionnaires, engendrant des identités sociales hybride (2006, p. 112), une conclusion à laquelle arrivent également Ainsworth, Grant et Iedema dans leur étude portant sur l'identité de gestionnaires de cliniques médicales en Australie : « (...) *workers in these organizations are increasingly (and increasingly consciously) playing hybrid roles* » (2009, p. 21). Similairement, Thomas et Davies se sont intéressées à la dimension de résistance présente dans la construction identitaire lors de la mise en œuvre de réformes managériales en Angleterre. Pour elles, la résistance consiste en un processus continu d'adaptation, de subversion et de réinscription des discours dominants (Thomas & Davies, 2005, p. 687). Thomas et Davies soutiennent dans un premier temps que le NMP, qui suscite diverses positions subjectives chez les fonctionnaires interviewés, dont la masculinité compétitive, l'impuissance, la gestion féminisée, et la subjectivité managériale, n'est qu'un discours parmi tant d'autres rivalisant pour retenir l'attention de l'individu dans le processus de construction identitaire (2005, pp. 689-690). Les deux chercheuses arrivent sensiblement aux mêmes conclusions que celles de Meyer et Hammerschmid : « *NPM as an identity project is seen to be full of paradoxical twists and mixed meanings and we see individuals drawing on these different meanings at different times and in different ways in their identity construction* » (2005, p. 700). Les réformes managériales peuvent en ce sens

être considérées comme des projets identitaires (Du Gay, 1996) qui suscitent de profondes remises en question pour les fonctionnaires, notamment sur le plan éthique.

À cet effet, Caron et Giauque mentionnent que les fonctionnaires doivent composer avec plusieurs valeurs conflictuelles dans l'exercice de leurs fonctions, du fait de la confrontation entre la défense de l'intérêt public, associée à la tradition wébérienne, et l'intérêt personnel ainsi que l'opportunisme, que favorisent une nouvelle éthique axée sur les résultats (2006, p. 544). Fortier (2010, 2013) aborde ce même enjeu par le biais du concept d'éthos public, et s'appuie sur les récits de vie de cadres provenant des fonctions publiques québécoise et fédérale afin de souligner d'une part les éléments qui témoignent de la spécificité du secteur public, et d'autre part, de documenter la conception des responsabilités dans le contexte d'action publique et le processus de construction identitaire de ces derniers. Elle note que la figure de l'« entrepreneur de soi », omniprésente dans le discours néolibéral et dont le NMP se veut le prolongement administratif, cause malaise et perte de sens chez ces cadres, tout en alimentant une culture de non reconnaissance dans le secteur public (Fortier, 2013, p. 116).

Pour sa part, Horton affirme qu'au-delà des valeurs et des croyances associées aux perceptions de ce qu'un fonctionnaire devrait être, le vocabulaire utilisé pour définir et décrire les organisations et les postes dans le secteur public contribue à la transformation des identités :

*An institution's title is a key to its identity and the words used to define it are a key to its position. Therefore, a change of title from civil servants or public administrators to public managers or chief executives signifies a different identity both to in-groups and out-groups (Horton, 2006, p. 537).*

En outre, les enjeux identitaires liés aux réformes managériales se font sentir dans les services publics où il y a un contact direct avec les citoyens, comme le montre Berg dans son étude de trois services publics norvégiens majeurs. Si elle note l'attitude critique du personnel (excluant la haute gestion) envers les réformes, elle apporte une réponse nuancée à la question de l'identité : « (...) *employees may portray managerialist identities whilst maintaining a quite different sense of self. An adoption of new managerialist positions does not necessarily imply a managerialist identity* » (Berg, 2006, p. 565). Elle reconnaît toutefois que les

bureaucraties professionnelles étudiées sont « sous pression », et que de nouvelles valeurs et exigences nécessitent un nouvel « état d'esprit » (2006, pp. 566-567).

Ainsi, malgré l'émergence de nouveaux courants de gestion dans le secteur public, force est de constater que le NMP a un impact durable sur l'expérience des fonctionnaires du secteur public, notamment en ce qui concerne leur identité, qui est toujours à l'étude aujourd'hui. Becker, Jagalla et Skærbæk (2014) parlent par exemple de la reconfiguration des identités des comptables dans le secteur public allemand dans le contexte de l'introduction de la budgétisation axée sur les résultats. Cette méthode comptable, fortement associée au NMP, vient remplacer la méthode de la comptabilité de caisse, de longue date liée à la tradition bureaucratique wébérienne. Les trois chercheurs constatent qu'il n'y a pas ici d'hybridation des rôles, mais bien une tentative de « remplacement » des identités, avec plus ou moins de succès (Becker et al., 2014, p. 336).

Après avoir interviewé 40 fonctionnaires polonais lors d'une recherche sur les liens entre les réformes managériales et les identités, Glinka et Hensel (2017) ont conclu que ces réformes, plutôt que de stimuler des attitudes et des comportements entrepreneuriaux chez les fonctionnaires, causaient un sentiment d'impuissance : « (...) *organisational change initiatives designed to enhance the quality and efficiency of public administration may have negative impacts on the identities of public servants, increase uncertainty and lead to employees' increased incapacity* » (Glinka & Hensel, 2017, p. 143). La rhétorique associée au NMP et à la nouvelle gouvernance publique ont en outre contribué à renforcer certains des dysfonctionnements classiques de la bureaucratie (id.), ce qui rejoint les constats d'autres chercheurs d'ici et d'ailleurs (Fortier, 2013; Giauque, 2003; Mazouz, Emery, & Côté, 2004; Rouillard, 2004).

L'impact du NMP sur l'identité se fait ressentir jusque dans les facultés universitaires. À l'heure où les universités doivent rivaliser et faire preuve d'audace pour attirer de nouveaux étudiants et obtenir du financement, Figueira, Theodorakopoulos et Caselli se sont penchés sur l'émergence des *risk universities*, ces établissements d'enseignement supérieurs conscientes des risques, et dont la productivité et la qualité peuvent et doivent être quantifiables à la fois à l'interne et à l'externe (2018, p. 1307). En documentant l'attitude de

vingt membres du corps professoral d'une université britannique face à la prise de risque, dont les *risk universities* font une injonction, ces chercheurs ont constaté que les perceptions des professeurs concernant le risque en milieu universitaire varient de façon significative, entraînant l'adoption d'une vaste gamme de stratégies d'atténuation à cet effet. Conséquemment, des tâches pourtant similaires sont appréhendées de diverses façons selon l'interprétation par les professeurs de ce en quoi consiste la prise de risque (Figueira et al., 2018, p. 1317). Quant aux enjeux identitaires associés au NMP, les conclusions de Figueira et al. abondent dans le même sens que Glinka et Hensel et plusieurs autres : « (...) *conceptions held by academic staff are being shaped by the increasingly managerial context within which they are working, which sometimes causes feelings of self-questioning, helplessness and demotivation* » (id.).

Dans cette optique, il est plausible d'affirmer que l'expérience des fonctionnaires dans le secteur public s'est complexifiée aux lendemains du NMP, tant du point de vue du travail, des tâches et des responsabilités, du fait des exigences d'efficacité (Aucoin, 1990), de transparence et de reddition de compte (Radin, 2006; Yang, 2012), que du point de vue moral et éthique (voir Maesschalck, 2004) et ultimement, identitaire. Les effets du NMP—sa rhétorique, ses valeurs et ses pratiques— sur l'identité sont ressentis, à un degré ou un autre, à tous les niveaux de l'administration publique et parapublique, de la bureaucratie de guichet aux administrations centrales, des fonctionnaires novices aux plus expérimentés, indépendamment de la situation hiérarchique, et dans tous les domaines de l'action publique. Jusqu'à ce jour, la difficile cohabitation du NMP avec la tradition bureaucratique-légale héritée de Weber tend à engendrer chez les fonctionnaires des conflits internes, de l'ambivalence, des ambiguïtés de rôle, de la perte de sens et de la souffrance, comme l'a souligné cette recension qui, sans être exhaustive, converge vers les sentiments d'impuissance et de confusion dans le secteur public.

De façon générale, les chercheurs en administration publique qui se sont intéressés aux acteurs du secteur public, en mettant l'accent de façon plus ou moins prononcée sur la question identitaire, ont privilégié l'étude de la bureaucratie de guichet et les prestataires de services publics de première ligne, comme les policiers, les travailleurs sociaux, les gardes

forestiers et les fonctionnaires de points de service régionaux (B. W. Carroll & Siegel, 1998; Kaufman, 1960; Lipsky, 1980; Oberfield, 2014). Les fonctionnaires travaillant dans les services internes ou à l'élaboration des politiques publiques, moins susceptibles d'aller à la rencontre des citoyens, n'ont pas bénéficié de la même attention dans la littérature savante. Or, la principale raison qui justifiait l'intérêt et le choix de ces bureaucrates de première ligne, soit leur positionnement à la croisée des règles administratives classiques et de la latitude décisionnelle (Oberfield, 2014, p. 16), ne s'applique pas seulement à ces derniers. À la faveur du NMP, qui favorise la délégation des pouvoirs administratifs aux échelons inférieurs et accorde aux fonctionnaires davantage d'espace discrétionnaire pour agir, les fonctionnaires de l'administration centrale sont désormais également confrontés au dilemme opposant la conformité aux règles aux impératifs d'efficacité et d'efficience, comme l'évoque l'ambivalence existentielle des organismes centraux entre contrôle et flexibilité. En d'autres mots, ce n'est plus seulement « au niveau de la rue » que les bureaucrates sont forcés d'adapter ou de contourner les règles selon ce que dicte le contexte ; cette attitude est maintenant généralisée.

### **1.3 Résumé du chapitre**

Dans la recension des écrits, j'ai couvert des sujets en apparence disparate, mais qui sont tous pertinents au sujet de ma recherche, qui porte sur l'expérience des analystes évoluant au sein des organismes centraux fédéraux canadiens. Cette recension reflète le caractère multidisciplinaire de la recherche en administration publique. J'ai dans un premier temps cherché à définir le centre, en balisant autant que faire se peut la notion d'organismes centraux tels qu'on l'entend dans les régimes parlementaires de type Westminster. Les organismes de cet acabit jouent généralement des rôles de coordination, de surveillance et de contrôle des activités gouvernementales, se focalisant principalement sur les orientations des politiques publiques, les multiples facettes de la gestion ministérielle et le financement des programmes et des services gouvernementaux. Les termes varient ; certains chercheurs parlent du centre, d'autres des organismes centraux, d'autres encore des bureaux budgétaires centraux. Tout comme l'appellation, les critères d'inclusion diffèrent d'un auteur à l'autre : certaines définitions englobent à la fois les milieux politiques et administratifs, d'autres, à la

fois les postes individuels et les entités ; je choisis, pour les fins de ma recherche, d'appliquer une définition plus stricte aux organismes centraux, selon laquelle il y en a trois, soit le Bureau du Conseil Privé, le Ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette définition restreinte est un choix reflétant un intérêt pour ces organismes non partisans qui ne transigent pas directement avec la population canadienne et dont le mandat se limite à encadrer les organisations publiques, d'une part, et certaines instances clés de la branche législative du pouvoir, d'autre part.

Jusqu'à présent, l'étude des organismes centraux s'est surtout faite par l'entremise d'une lecture foncièrement structuro-fonctionnaliste, selon laquelle on peut connaître adéquatement ces derniers si on s'intéresse à leurs structures organisationnelles, aux responsabilités qui les incombent et à leur évolution. La connaissance s'est trop souvent limitée à cette dimension importante, mais insuffisante à mon avis pour comprendre les organismes centraux. Certes, quelques chercheurs se sont également intéressés aux haut-dirigeants de ces organismes, à leurs antécédents, leurs rôles et leurs interactions avec la classe politique, mais considérant que ces derniers demeurent peu longtemps en poste, sont choisis en raison de leurs capacités générales à gérer plutôt que de leur expertise particulière, et partent souvent sans avoir maîtrisé le « contenu », il ne suffit plus, pour contribuer de façon substantielle à la connaissance des organismes centraux, de ne s'intéresser qu'à leur seule expérience au centre. Il manque, dans la compréhension de ces organismes, le point de vue et l'expérience des « simples » fonctionnaires, ceux et celles qui au quotidien accomplissent les tâches liées au mandat des organismes centraux, qui interagissent au nom de ces derniers et qui rédigent des conseils, des avis et des analyses destinés à leurs maîtres politiques ; en bref, ces acteurs qui vivent, incarnent et organisent le centre. On peut imaginer que ces acteurs doivent posséder des compétences, des aptitudes et des attitudes uniques pour mener à bien les dossiers et les projets dont ils sont responsables, sur fond de dynamiques de pouvoir et d'influence asymétriques, d'une cadence de travail effrénée et de rapports étroits avec le politique, du fait de l'horizontalité caractéristique de ces organismes. J'ai évoqué à cet effet les écrits sur la métagouvernance ; à certains égards, il ne serait pas farfelu de reprendre cette conception pour comprendre les analystes des organismes centraux une forme de



métagouverneurs. Ainsi donc, je crois qu'il faille délaisser l'étude des structures pour se focaliser sur les acteurs, puisque sans eux, il n'y a pas d'organisation.

Par ailleurs, les milieux organisationnels du secteur public subissent des transformations substantielles du fait qu'ils prêtent flanc à de vastes courants de portée politique, sociale et économique. Le NMP, ce courant managérial ayant émergé durant les années 1970 dans les pays anglo-saxons et préconisant la réduction de la taille de l'État et le recours aux pratiques du secteur privé pour augmenter l'efficacité et l'efficience du secteur public, a largement altéré l'organisation bureaucratique de tradition wébérienne et les conditions de pratique et d'exercice des fonctionnaires. On considère également la managérialisation du secteur public comme un projet identitaire pour l'organisation bureaucratique et les acteurs qui y évoluent, projet qui se fait au détriment, diront certains, de ces derniers. La rencontre entre deux logiques institutionnelles entraîne effectivement des conflits de valeur et d'éthique, causant souffrance, confusion et perte de sens pour les fonctionnaires. Aux prises avec deux systèmes normatifs concurrents dont découlent des principes, des pratiques et des attitudes distincts, ces derniers cherchent à maintenir un équilibre précaire. Or la managérialisation se fait particulièrement sentir chez les acteurs des organismes centraux, dont l'attitude envers les ministères varie entre contrôle et flexibilité, une ambivalence qui influence la conduite des analystes et rend la construction identitaire des nouveaux venus ambiguë et complexe.

## Chapitre 2 : Problématique

La section précédente a révélé la lecture structuro-fonctionnaliste qu'on a faite des organismes centraux fédéraux au Canada. Ce positionnement intellectuel a des conséquences ontologiques et épistémologiques évidentes, confinant le savoir sur les organismes centraux à une science foncièrement objective et positiviste. Une telle posture tend à réifier ces organismes et les phénomènes s'y rattachant et néglige le caractère fondamentalement intersubjectif de l'action et des rapports sociaux. Peu d'importance est de ce fait accordée aux interactions, aux récits, aux discours ou au langage des acteurs qui évoluent au sein de ces organisations. D'un point de vue méthodologique, les chercheurs ont privilégié les questionnaires, les anecdotes informelles et les entretiens plus encadrés, généralement avec les hauts dirigeants, anciens ou actuels, de ces organismes, supposant que les propos de ces derniers suffisaient pour comprendre les organismes centraux, au détriment de l'expérience et des pratiques des « simples » fonctionnaires. On ignore ainsi la majorité des acteurs, ces analystes et ces conseillers, qui définissent et participent de façon plus permanente et soutenue aux destinées organisationnelles.

Bien qu'il soit plus fécond et qu'il permette d'explorer davantage de facettes des organismes centraux, le concept plus récent de métagouvernance s'inscrit dans le prolongement du structuro-fonctionnalisme, à tout le moins dans le contexte actuel d'utilisation et de traitement de cette perspective, puisqu'il renvoie à l'enjeu de la configuration et du rôle des organismes centraux au sein du gouvernement et de la société en général. Bien qu'il renferme un potentiel plus riche pour la recherche, on peut néanmoins considérer ce concept dans son acception actuelle comme une réponse à une énième transformation des paramètres de fonctionnement de ces organismes. Ainsi, sans négliger l'apport du structuro-fonctionnalisme, l'adoption d'une telle posture a toutefois laissé peu de place à d'autres perspectives, balisant largement la production des connaissances dans ce champ, au détriment du rôle des acteurs et de leur expérience intersubjective.

Par ailleurs, ces acteurs évoluent dans un contexte où les dimensions de pouvoir et d'autorité sont incontournables. Or, structuro-fonctionnalisme oblige, les chercheurs ont conçu ces dimensions comme des caractéristiques structurelles, privilégiant de ce fait un niveau

organisationnel d'analyse. Cette attribution a pour effet de marginaliser entièrement le rôle des interactions sociales dans l'articulation de l'autorité et du pouvoir. Il incombe donc de comprendre comment les acteurs centraux construisent leur identité professionnelle, comment ils en viennent à intérioriser les notions d'autorité et de pouvoir, et quels dispositifs ils utilisent à ces fins dans leurs interactions avec leurs maîtres politiques, leurs collègues et leurs « clients » ministériels.

En adoptant une approche interprétative et intersubjective de l'identité des acteurs, on peut proposer une réflexion sur l'organisation, moyennant la reconnaissance, d'une part, de l'acte d'organiser comme un phénomène fondamentalement social et, d'autre part, de la compréhension de la dynamique entre les identités sociales individuelles et les identités collectives comme principal enjeu épistémologique dans l'étude des organisations. D'une façon similaire à Lindquist (1996b), je crois que l'étude de la construction identitaire des acteurs évoluant au sein des organismes centraux a une valeur heuristique, c'est-à-dire qu'elle permet de comprendre le caractère spécifique de l'expérience au centre du gouvernement, l'action sociale dans le contexte du secteur public, et les logiques institutionnelles à l'œuvre dans l'arène étatique.

Depuis le milieu du 20<sup>e</sup> siècle, qui a vu l'émergence du centre pour répondre à l'expansion et à la complexification des activités gouvernementales, le secteur public s'est transformé, entre autres sous l'influence des préceptes du NMP, introduisant des valeurs, des attitudes, des pratiques et une terminologie issus de l'entreprise privée. L'arrivée du NMP dans le paysage de l'administration publique et des organismes centraux a grandement orienté la façon d'appréhender ces derniers d'un point de vue analytique, se traduisant par la formulation d'un dilemme entre contrôle et flexibilité, thème dont sont imprégnés plusieurs des écrits scientifiques, et auquel convient une lecture structuro-fonctionnaliste. Or, le NMP n'est pas sans conséquence pour les acteurs des organismes centraux ; étant un projet identitaire, ce courant touche d'abord et avant tout les individus dans leur identité sociale (Meyer & Hammerschmid, 2006, p. 100). On dit souvent des chercheurs qu'ils souffrent de myopie lorsqu'ils omettent de replacer le phénomène étudié dans un contexte plus large. À l'inverse, la vaste portée du courant du NMP a entraîné une certaine hypermétropie chez les

observateurs de l'administration publique, en ce sens que ces derniers ont privilégié les objets d'étude grands et éloignés et les analyses de niveau macro, au détriment du singulier, du rapproché et de l'analyse idiographique. L'un des enjeux de cette thèse consiste donc à corriger ce problème de focalisation en remettant à l'avant-plan l'acteur et son expérience. Ce faisant, on se trouve à redéfinir le « problème » des organismes centraux, en s'éloignant d'un dilemme de nature structuro-fonctionnaliste (c'est-à-dire, contrôle-flexibilité) pour se rapprocher de la question de leur organisation ou de leur construction sociale dans un contexte de managérialisation, et ce que cela signifie et implique pour les acteurs qui y font leur entrée, y participent et y évoluent.

Puisque l'on reconnaît que ces analystes des organismes centraux évoluent dans des milieux de travail uniques au sein du gouvernement, et qu'ils sont potentiellement confrontés à des situations que peu de leurs homologues ministériels rencontrent, du fait des hautes attentes à leur égard, de la gravité des dossiers et de l'importance des acteurs à qui ils sont redevables, il semble pertinent d'aborder la question de leur entrée organisationnelle et de l'inévitable processus de socialisation qui s'ensuit. Pour que ces analystes en viennent à jouer pleinement et de façon satisfaisante leur rôle, les premiers temps au sein de l'organisme sont cruciaux. L'entrée organisationnelle, qui peut ne durer que quelques jours, permet au nouvel analyste de prendre connaissance des lieux physiques du travail, de rencontrer les collègues avec qui il est appelé à travailler, et de se familiariser avec l'organisation, son histoire, ses objectifs et ses valeurs ainsi qu'avec ses propres responsabilités. L'entrée organisationnelle est une période stressante pour le nouvel employé, du fait de l'incertitude qu'engendre l'ignorance ou la méconnaissance du langage, des comportements et de la conduite générale à adopter dans l'exercice des fonctions.

C'est par le processus de socialisation organisationnelle que le nouvel employé établit des repères et des ancrages pour la pratique et le savoir-être professionnels. La socialisation est un processus beaucoup plus long que l'entrée organisationnelle ; elle implique plus d'acteurs et exige davantage en termes d'ampleur et de profondeur dans la transformation des comportements, des attitudes et des croyances. C'est par ce processus que le nouvel employé en vient à donner un sens à son expérience et ainsi considérer la mesure dans laquelle il

pourra éventuellement éprouver un sentiment d'appartenance à ce monde social auquel il s'intègre. Par la confrontation avec les êtres et les choses qui l'entourent et la négociation continuelle de sens qui s'ensuit, le nouvel employé effectue un travail identitaire ; il construit son identité sociale. La socialisation est en ce sens un processus récursif et structurant, c'est-à-dire qu'il habilite autant qu'il contraint l'acteur et son milieu organisationnel. À terme, l'entrée et la socialisation organisationnelles déterminent si le nouveau venu deviendra un initié, en passant du stade d'*outsider* à *insider*. L'entrée organisationnelle constitue ainsi un projet identitaire pour le nouvel employé.

## 2.1 L'entrée organisationnelle

L'intérêt pour la construction identitaire des analystes des organismes centraux soulève la question de leurs débuts au centre. Avant de devenir de potentiels métagouverneurs, les acteurs évoluant dans les organismes centraux ont dû, au préalable, être recrutés et y faire leur entrée. Ils ont dû se familiariser avec les fondements théoriques de l'action organisationnelle—lois habilitantes, politiques, directives, terminologies—comprendre comment agir—tâches, méthodes, procédures, processus—et interagir—avec les collègues, les supérieurs, les parties prenantes internes, les interlocuteurs ministériels et les acteurs politiques. D'étrangers, ces recrues sont appelées, en intégrant un milieu de travail, à devenir des initiés, ou *insiders*, en prenant part à divers événements et processus formels ou informels (Wanous, 1992, p. 1). L'entrée organisationnelle est une étape cruciale ; sans égard aux processus de sélection, qui sont eux-mêmes généralement coûteux et chronophages (Bauer, Morrison, & Callister, 1998), un roulement prématuré, conséquence d'un mauvais arrimage entre un nouvel employé et son milieu organisationnel, peut entraîner des coûts également très élevés, comme l'explique Wanous : « *It takes a while for almost all organizations to get newcomers to « pay their own way » by being sufficiently productive to repay the costs associated with their recruitment, selection, orientation and training* » (1992, p. 5). Les premiers mois suivant son arrivée sont ainsi déterminants pour la performance du nouvel employé (Mestre, Stainer, & Stainer, 1997, p. 443).

L'entrée organisationnelle est un moment charnière, tant pour l'employé que pour l'organisation, et un processus que Wanous divise en quatre étapes, soit le recrutement, la

sélection, l'orientation et la socialisation (1992, p. 3). Cette recension se focalisera sur les deux dernières étapes, qui correspondent aux premiers temps du nouvel employé dans le milieu organisationnel, mais particulièrement sur la socialisation, qui met l'accent, comme son nom l'indique, sur les aspects relationnels et interactionnels inhérents à l'entrée dans l'organisation.

### **2.1.1 Orientation des nouveaux venus**

Pour définir l'étape de l'orientation, Wanous s'appuie sur les trois dimensions que sont la durée, les objectifs et la gestion organisationnelle du stress (1992, pp. 166-167). Ainsi, bien que l'orientation des nouveaux employés puisse durer jusqu'à une semaine, cette étape ne désigne bien souvent que la première journée de ces derniers (1992, p. 166). Les objectifs de l'orientation consistent à faciliter simultanément deux processus (id.), d'une part, le jumelage des capacités de l'employé avec les exigences du poste (1992, p. 7), et d'autre part, le jumelage entre les résultats d'emploi spécifiquement désirés par l'employé et la capacité de l'organisation à renforcer de tels désirs (1992, p. 8). Enfin, la capacité organisationnelle à gérer le stress des nouveaux venus s'appuie sur des stratégies d'adaptation ou des interventions mettant l'accent sur les causes du stress, la façon dont ces derniers pensent à leur stress, ou leur réaction aux symptômes du stress (1992, p. 167).

Les programmes d'orientation offerts aux nouveaux employés couvrent habituellement de l'information liée aux enjeux de la santé et de la sécurité au travail, aux conditions d'embauche et à l'organisation, son histoire et ses lieux physiques ; de telles séances s'accompagnent habituellement d'une tournée de présentation à tous les collègues (Wanous & Reichers, 2000, p. 436). Ces programmes peuvent également servir à familiariser les recrues avec la politique, les clés langagières (c'est-à-dire la terminologie, les acronymes, le jargon ou l'argot), les buts et les valeurs de l'organisation (Chao, O'Leary-Kelly, Wolf, Klein, & Gardner, 1994, p. 732). Bien que ces programmes puissent être informels et s'agir d'activités d'orientation conviviales incluant les collègues et les supérieurs, les séances formelles de formation demeurent l'une des formes les plus communes de programme d'orientation (Klein & Weaver, 2000, p. 48). Allee (2012) dégage trois types d'orientation : l'orientation préalable, qui consiste en le partage avec l'employé en processus d'embauche

d'information organisationnelle par le truchement de conversations ou de réunions avec les futurs collègues ou superviseurs et ce, avant l'arrivée au travail ; l'orientation ad hoc, par laquelle la recrue se voit remettre une liste de vérification ou un manuel d'orientation qui lui permet de cheminer indépendamment, avec l'appui facultatif du supérieur ou des collègues ; et l'orientation standardisée, lors de laquelle un facilitateur informe de manière structurée des comportements à adopter, par exemple à l'aide de marches à suivre ou de procédures (2012, pp. 10-11).

De tels programmes d'orientation, s'ils sont performants, doivent ainsi permettre à l'employé nouvellement recruté de comprendre son rôle et celui de son unité, lui fournir les outils nécessaires à l'accomplissement de ses tâches et, ultimement, lui permettre de réussir et de s'épanouir dans son milieu de travail (Acevedo & Yancey, 2011, p. 350). Ces programmes contribuent de ce fait de façon prépondérante à la socialisation du nouvel employé et enrichissent ses connaissances, ses compétences et ses habiletés (2011, p. 349) ; ils atténuent le stress associé à l'arrivée dans le milieu de travail, stimulent la motivation et l'efficacité de l'employé, et favorisent son adaptation (Hajiaghamohseni, 2008, p. 1). Or, les organisations occidentales auraient tendance à consacrer de moins en moins de temps à l'orientation des nouveaux employés (Holton, 2001, p. 82), et lorsqu'elles le font, les résultats ne sont pas probants, comme l'indiquent Acevedo et Yancey : « *Although western organizations are revamping their NEO [New Employee Orientation] programs, western culture still seems to foster a mediocre orientation process* » (2011, p. 352).

Les conclusions d'Acevedo et de Yancey semblent trouver écho dans le secteur public canadien. Dans un sondage effectué par l'Institut de l'administration publique du Canada en 2015 auprès de 4 657 nouveaux fonctionnaires canadiens des paliers provinciaux, territoriaux et fédéral, moins de la moitié (46%) d'entre eux se sont dit satisfaits de l'expérience d'entrée et de socialisation organisationnelles. De façon concomitante, seulement 33% étaient d'avis que leur travail était reconnu à sa juste valeur, et 37% avaient l'impression qu'il y avait des horizons de carrière intéressants.

Les conséquences d'une mauvaise période d'orientation ou de son absence sont multiples et touchent tant l'organisation que l'individu : sous-performance, démotivation,

désengagement, stress, problèmes de rétention et perte de productivité (S. Dunn & Jasinski, 2009, p. 126). Selon Caldwell et Peters, les programmes d'orientation étant considérés comme une dépense plutôt qu'un investissement par les organisations, la transition des nouveaux employés dans le milieu de travail constitue bien souvent un passage douloureux qui nuit au déploiement des habiletés et des compétences individuelles (Caldwell & Peters, 2018, pp. 27-28). Mestre et al. jugent pour leur part que les organisations occidentales font deux erreurs concernant l'orientation, sa durée, son envergure et ses suites : « *First, traditional orientation is generally too little and too late, focusing too narrowly on a job and not on the corporate culture. Second, the employee is frequently ignored after orientation. Such attitudes may cause feelings of isolation which may lead to frustration and inefficiency* » (1997, p. 453). En raison de son apparente simplicité, et peut-être du fait de l'incompréhension concernant son importance, il semble que la période d'orientation qui suit immédiatement l'arrivée dans le milieu de travail ne soit pas considérée à sa juste valeur, tant pour le bien-être de l'employé que celui de l'organisation. Or, l'entrée organisationnelle ne se limite pas à la seule orientation; plus significative encore, la période de socialisation exige davantage de l'organisation et de l'individu, en termes d'acteurs impliqués, de durée, d'envergure et de profondeur, mais également du point de vue de la durabilité et de l'ampleur des effets sur les acteurs.

### **2.1.2 Socialisation organisationnelle**

Le concept de socialisation organisationnelle émerge en sciences sociales au cours des années soixante et soixante-dix avec les travaux de Schein (1968). Van Maanen et Schein proposent en 1977 que la socialisation organisationnelle est le processus par lequel un individu acquiert la connaissance et les compétences nécessaires pour jouer un rôle organisationnel (1977, p. 3), une définition qui rejoint celle énoncée précédemment par Feldman (1976). En d'autres mots, il s'agit d'« apprendre les ficelles » (*learn the ropes*). La notion d'apprentissage se trouve ainsi au cœur de la socialisation organisationnelle ; apprentissage des perspectives et des comportements coutumiers et désirables dans un milieu de travail donné, comme l'expliquent les chercheurs :

*To come to know an organizational situation and act within it implies that a person has developed some commonsensical beliefs,*



*principles, and understandings, or in shorthand notation, a perspective for interpreting one's experience in a given sphere of the work world* (1977, p. 4).

La socialisation organisationnelle est un processus hautement contingent et contextuel qui fournit à l'individu une sagesse conventionnelle lui permettant d'évoluer aisément dans un milieu de travail (id.).

Selon Van Maanen et Schein, tout processus de socialisation est fondamentalement une question de culture, un concept foisonnant qu'ils décrivent de façon éloquente :

*Any organizational culture consists broadly of long standing rules of thumb, a somewhat special language and ideology that help edit a member's everyday experience, shared standards of relevance as to the critical aspects of the work that is being accomplished, matter-of-fact prejudices, models for social etiquette and demeanor, certain customs and rituals suggestive of how members are to relate to colleagues, subordinates, superiors, and outsiders, and a sort of residual category of some rather plain "horse sense" regarding what is appropriate and "smart" behavior within the organization and what is not* (1977, pp. 1-2).

Ainsi, une socialisation réussie implique nécessairement une appréciation de la culture organisationnelle (Nelson, 1987, p. 318). Wilkins et Ouchi ont d'ailleurs suggéré que l'appréciation de la culture organisationnelle constituait un facteur d'efficacité des performances bureaucratiques sous certaines conditions, soit l'existence d'un paradigme général orientant les décisions pour le meilleur intérêt collectif et la perception de congruence des objectifs (1983, p. 475). Une telle proposition ne fait toutefois pas l'unanimité; certains diront de la culture organisationnelle qu'on ne peut la contrôler ou la manipuler : « (...) *culture should be regarded as something that an organization 'is', not as something that an organization 'has': it is not an independent variable, nor can it be created, discovered or destroyed by the whims of management* » (Meek, 1988, p. 471). Meek soulève ici un enjeu ontologique important, à laquelle cette thèse est globalement sensible.

Au-delà de ces considérations, Van Maanen et Schein suggèrent que le développement d'une culture organisationnelle est un mécanisme d'adaptation qui permet de donner un sens à un environnement problématique donné, et de cette façon, la transmission de cette culture et son adoption par les nouveaux venus assurent la pérennité de l'organisation : « *Put bluntly, new*

*members must be taught to see the organizational world as do their more experienced colleagues if the traditions of the organization are to survive* » (1977, pp. 2-3). Ce qui ne signifie pas que les éléments de la culture organisationnelle soient statiques ou immuables; les processus de socialisation ne garantissent pas la pertinence de ces derniers, ni leur « utilité » tant au niveau individuel que collectif (1977, p. 6). Néanmoins, l'association entre culture et socialisation organisationnelles issue des travaux de Schein et Van Maanen est durable et peu disputée par la communauté scientifique.

Similairement, les définitions de Feldman et de Van Maanen et Schein font école et sont largement reprises dans la décennie suivante, par le prisme de diverses perspectives, dont celle du stress (Nelson, 1987), des femmes (Buono & Kamm, 1983; Howard, 1988; Marshall, 1981), de l'interactionnisme (Jones, 1983; Reichers, 1987) et des réseaux (Sherman, Smith, & Mansfield, 1986). Les écrits sur la socialisation organisationnelle à cette époque proviennent surtout des champs de la psychologie, de la gestion et des relations industrielles. Il est dès lors question, dans l'étude du phénomène, des caractéristiques, des étapes, du contenu de la socialisation organisationnelle ainsi que des effets et des caractéristiques des pratiques associées à cette dernière (Louis, 1980, p. 229).

Saks et Ashforth dégagent quatre perspectives théoriques liées à la socialisation organisationnelle telle qu'étudiée durant les années 1990, alors que cet objet de recherche connaît, selon ces deux chercheurs, un regain de popularité : le modèle des tactiques de socialisation, la théorie de la réduction de l'incertitude, la théorie cognitive sociale et la théorie cognitive de construction de sens (*sense making*) (1997, p. 235). Ces quatre perspectives sont brièvement abordées dans les prochaines pages.

L'approche axée sur les tactiques, c'est-à-dire les méthodes qu'adopte l'organisation pour influencer les nouveaux employés, est une des plus utilisées pour appréhender la socialisation organisationnelle (Cooper-Thomas & Anderson, 2006, p. 494). Élaborée par Van Maanen et Schein, elle repose sur six dimensions servant à décrire la nature de la socialisation prenant place : collective-individuelle; formelle-informelle; séquentielle-aléatoire; fixe-variable; sérielle-disjonctive; et soutien-retranchement (1977, p. 37). Ces dimensions caractérisent ainsi la socialisation selon qu'elle a lieu en groupe ou seul, qu'elle implique une ségrégation

entre participants et initiés, qu'elle fait l'objet d'une planification explicite, qu'elle est clairement circonscrite dans le temps, qu'elle implique la contribution d'anciens titulaires à titre de modèles d'identification, et que les initiés montrent un soutien positif aux nouveaux venus (Cooper-Thomas & Anderson, 2006, op. cit.). Selon Jones, ces six dimensions, qu'il catégorise selon qu'elles sont institutionnalisées ou individualisées, servent à décrire les éléments contextuels, sociaux et de contenu de la socialisation organisationnelle (Jones, 1986, dans Cooper-Thomas & Anderson, 2006, op.cit.). Depuis, la relation entre ces tactiques et divers indicateurs de l'ajustement des nouveaux employés au milieu de travail a été testée par de multiples études, une trentaine selon Saks, Uggerslev et Fassina (2007), qui concluent dans leur méta-analyse que les tactiques institutionnalisées sont associées négativement à l'ambiguïté et au conflit dans le rôle, ainsi qu'à l'intention de démissionner, alors que ces tactiques influencent positivement les perceptions de correspondance avec le poste, la satisfaction et le rendement au travail, l'engagement organisationnel ainsi que l'orientation du rôle de gardien, c'est-à-dire le maintien du statu quo dans le rôle (Saks et al., 2007, p. 413). De telles conclusions laissent supposer que les tactiques institutionnalisées de socialisation contribuent à la réduction du stress chez les nouveaux venus.

Dans les premiers temps suivant son embauche et son arrivée dans l'organisation, le nouvel employé fait effectivement l'expérience de niveaux très élevés d'incertitude et d'anxiété; il importe alors pour ce dernier de rendre l'environnement de travail plus prévisible, compréhensible et ultimement contrôlable, et ce, indépendamment de l'absence ou de la présence d'actions organisationnelles (Saks & Ashforth, 1997, p. 236). Kramer décrit fort bien les efforts que doit déployer l'employé pour effectuer la transition et s'adapter à son milieu organisationnel :

*As newcomers and transferees experience changes in jobs, co-workers, supervisors, and sometimes locations, they must master their basic jobs, build an image or role, build relationships, construct a frame of reference, map relevant players, locate themselves in communications network, and learn the local language* (Louis, 1982 dans Kramer, 1994, p. 385).

L'entrée organisationnelle engendre donc pour le nouvel employé de grandes lacunes informationnelles qu'il se doit de combler. La théorie de la réduction de l'incertitude (TRI),

comme son nom l'indique, présuppose que la réussite de l'entrée organisationnelle d'un nouvel employé dépend de son habileté à obtenir suffisamment d'information pour réduire l'incertitude; cette théorie s'intéresse donc aux facteurs individuels et organisationnels qui pourraient influencer cette incertitude (Mignerey, Rubin, & Gorden, 1995, p. 55).

En effet, si le nouveau venu peut agir individuellement pour relever les multiples défis cognitifs auxquels il est confronté, l'organisation joue également un rôle dans son cheminement vers une plus grande stabilité. La TRI n'est ainsi pas étrangère aux tactiques de socialisation élaborées par Van Maanen et Schein, comme l'indiquent Mignerey, Rubin et Gorden : « *The type of tactic chosen by the organization to socialize the newcomer determines the extent to which information will be available to the newcomer* » (1995, p. 58). En facilitant l'accès à l'information pour le nouvel employé, l'organisation contribue au renforcement de la certitude du rôle, et par ricochet, à la performance; il existe effectivement des liens entre la quantité ainsi que l'utilité des formations à l'entrée et la réduction de l'anxiété, d'une part, et entre l'anxiété et le rendement au travail (Saks & Ashforth, 1997, p. 237). La réduction de l'incertitude, tant par les stratégies cognitives individuelles de recherche d'information que par les tactiques de socialisation déployées par l'organisation, peut donc mener à la stabilité, au bien-être et à la productivité du nouveau venu.

Les questions de l'apprentissage et de l'agentivité se trouvent au cœur de la théorie cognitive sociale, élaborée par Albert Bandura au cours des années 1980. Cette théorie, qui cherche à expliquer le comportement humain d'un point de vue psychosocial, repose sur le concept de réciprocité triadique, selon lequel l'environnement, la personne et le comportement constituent les composantes d'un système de détermination récursive et réflexive (Cahill, 1987, p. 12). En interagissant entre elles, ces trois composantes s'influencent mutuellement. Chez Bandura, l'individu est réflexif et autorégulant dans sa quête d'information visant à guider ses actions:

*In this metacognitive activity, people judge the correctness of their predictive and operative thinking against the outcomes of their actions, the effects that other people's actions produce, what others believe, deductions from established knowledge and what necessarily follows from it* (Bandura, 2001, p. 10).

S'ensuit une traduction par l'individu de cette information en des systèmes d'interprétation, des codes, un langage et des concepts par lesquels il évalue les conséquences possibles de la transformation de ces éléments cognitifs en actions (Cahill, 1987, op. cit.). La récursivité de l'influence bidirectionnelle entre l'individu et l'environnement n'influence pas directement les actions de l'individu mais agit plutôt sur les processus cognitifs intermédiaires à l'origine de son comportement social (Bandura, 1986, p. 454, dans Cahill, 1987, p. 12).

Dans le contexte de la socialisation organisationnelle, la théorie cognitive sociale offre des clés pour comprendre les processus généraux d'adaptation et d'acculturation que vit le nouvel employé par le biais de l'acquisition et du traitement de l'information qu'il recueille dans le milieu de travail et au contact des collègues et des supérieurs qui l'entourent. Selon Saks et Ashforth, trois aspects de cette théorie sont particulièrement pertinents dans le fonctionnement de l'organisation : l'apprentissage par procuration, les systèmes d'objectifs et les mécanismes d'autorégulation (1997, p. 237). De ces mécanismes d'autorégulation, le mécanisme de perception d'auto-efficacité, c'est-à-dire « les jugements que les personnes portent sur leurs propres capacités d'organisation et de réalisation des activités qui permettent d'atteindre des types de résultats déterminés » (Bandura, 1986, p. 391, dans Prudhomme, Loarer, & Lallemand, 2018, p. 63), est prépondérant. Quatre sources d'information nourrissent ce sentiment d'efficacité personnelle : les expériences de maîtrise, les modèles sociaux, la persuasion sociale et les états physiologiques et émotionnels (Prudhomme et al., 2018, pp. 63-64).

Wood et Bandura affirment que les perceptions d'auto-efficacité influencent le niveau de motivation qui, par ricochet, serait un indicateur de la persévérance et des efforts qu'un individu est disposé à déployer pour atteindre ses objectifs (1989, p. 365). En outre, ces perceptions ont un effet sur les épisodes d'anxiété et de dépression qui accompagnent bien souvent les situations éprouvantes telle que l'entrée organisationnelle (1989, p. 366). Comme énoncé précédemment, dans le processus de socialisation, les organisations peuvent agir, par le biais de tactiques, sur l'expérience des nouveaux venus. De la même façon, les organisations peuvent intervenir auprès de ces derniers pour favoriser leur sentiment d'efficacité personnelle et leur niveau de motivation (McNatt & Judge, 2008, pp. 790-791).

Ceci souligne le caractère structurant de l'influence entre l'individu et l'environnement dans la théorie cognitive sociale : les processus cognitifs individuels agissent indirectement (par l'action) sur l'environnement tout en étant assujettis à l'information provenant de ce dernier et que l'individu recueille en observant et en interagissant.

Une autre théorie cognitive, celle de la construction de sens, s'appuie sur les travaux de Louis (1980). La construction de sens, ou *sensemaking*, est un processus identitaire dans lequel les personnes en contexte social extraient du monde dans lequel elles évoluent des indices leur permettant d'en construire une interprétation plausible et ainsi instaurer un certain ordre (Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 2005, p. 409). Selon Louis, afin de comprendre les processus par lesquels les nouveaux venus font face aux expériences d'entrée et de socialisation organisationnelles, il faut chercher à comprendre cette expérience, qui se caractérise par le changement, le contraste et la surprise (1980, p. 235). La personne intégrant un milieu de travail constate de prime abord une différence objective du strict point de vue des paramètres physiques du travail, mais également de ses aspects normatifs, qui nécessitent un ajustement (1980, p. 235). Sur un plan plus personnel, le nouveau venu est exposé à des situations provoquant des effets de contraste avec ses expériences passées. Si ces situations ou éléments déclencheurs sont publics et communs, l'effet de contraste est lui spécifique et subjectif, comme l'indique Louis : « *What stands out in the contrast between new and old settings is an individual matter, as is the relative standing of each setting on any single dimension of contrast* » (1982, p. 74). Enfin, la surprise représente une différence entre les anticipations d'un individu et les expériences subséquentes dans le nouvel environnement de travail; les réactions affectives à toute forme de différence, incluant les changements et les contrastes, constituent également des surprises (Louis, 1980, p. 237). Ainsi, pendant le processus de socialisation organisationnelle, le nouvel employé cherche à donner un sens aux surprises à l'aide des interactions avec les initiés, les processus d'attribution et l'altération de scénarios cognitifs (Saks & Ashforth, 1997, pp. 237-238). J'approfondirai le concept de construction de sens, ou *sensemaking*, dans la section portant sur l'ontologie et l'épistémologique.

La recherche sur la socialisation organisationnelle en administration publique est relativement récente. Dans leur revue systématique, un groupe de chercheurs belges et

néerlandais dégagent trois défis spécifiques au secteur public qui sont susceptibles d'influencer l'entrée organisationnelle et la socialisation : les demandes conflictuelles envers les fonctionnaires en contexte de réformes et de restrictions budgétaires ; la moins grande capacité des organismes publics à recourir aux incitatifs monétaires pour attirer et motiver les employés ; et les motivations spécifiques de ces derniers à intégrer le secteur public (Moyson, Raaphorst, Groeneveld, & Van de Walle, 2018, pp. 610-611). Avant 1996, seulement sept articles avaient été publiés, alors qu'entre 1995 et 2010, ce nombre avait quadruplé pour atteindre une moyenne de dix articles publiés tous les cinq ans ; entre 2011 et 2015, 22 articles abordent ce thème, ce qui confirme l'intérêt grandissant des chercheurs (Moyson et al., 2018, p. 613). Des 58 articles portant sur la socialisation organisationnelle, 45% s'intéressent à ce phénomène dans le contexte du secteur public aux États-Unis ou au Canada (id.).

Les principaux courants de recherche portent sur l'ajustement des nouveaux venus à l'organisation, la socialisation supranationale, foncièrement liée aux institutions européennes, les effets sur la motivation dans la fonction publique, et les différences entre la socialisation des femmes et des hommes fonctionnaires (id.). D'intérêt pour cette recherche, Moyson et al. relèvent que la centralisation de la prise de décision dans le secteur public nuit au processus de socialisation ; ils concluent que la socialisation organisationnelle ne mène pas nécessairement à une plus grande homogénéité entre les employés ou à un plus grand ajustement (2018, p. 614). Les chercheurs recommandent de poursuivre l'étude de la socialisation organisationnelle, notamment dans les contextes du secteur public où les employés évoluent dans des environnements incertains et ambigus, pour comprendre comment les nouveaux venus apprennent l'exercice du pouvoir discrétionnaire, et comment ils s'approprient leur rôle (2018, p. 618).

Les théories cherchant à comprendre ou à expliquer le comportement des personnes en situation de socialisation organisationnelle concernent toutes, à plus ou moins grande échelle, les facultés cognitives de ces dernières. Les processus d'acquisition et de traitement d'information à l'œuvre durant cette période charnière suivant l'embauche sont fondamentalement subjectifs, tout comme le sont les réactions individuelles aux tactiques de

socialisation déployées par l'organisation. Ultimement, parce qu'elle suscite des mécanismes cognitifs en même temps qu'elle les altère, la socialisation organisationnelle contribue forcément au déclenchement d'un processus ou d'une quête identitaire, comme l'affirme Katz en s'appuyant sur Schein (1969) : « (...) *the foremost issue facing an individual in a new situation is the problem of developing a role identity which will be viable and suitable both from the standpoint of the individual person as well as from the standpoint of other persons within the relevant organizational area* » (1980, p. 94). L'identité apparaît ainsi comme un corollaire incontournable de la socialisation organisationnelle, dont l'enjeu final est l'adhésion au groupe ou à la communauté. Pour paraphraser Packer et Goicoechea, l'adhésion est le début d'une lutte pour l'identité, une tentative de surmonter la division et atteindre l'intégrité et l'unité; en d'autres mots, l'humain est en devenir, « *striving to be what it is not (yet)* » (2000, p. 234). La prochaine section présentera donc un survol des écrits concernant l'identité sociale et sa construction en milieu organisationnel.

## **2.2 L'identité sociale**

S'il est dorénavant un lieu commun de mentionner que l'être humain consacre le plus clair de son temps à travailler, la question de l'identité professionnelle, cette identité qui émerge dans ce contexte physique et éminemment social qu'est le milieu de travail, au contact des collègues, des supérieurs et des subalternes, est beaucoup moins présente dans l'imaginaire collectif, moins reconnue que l'identité personnelle. Pourtant, dans les sociétés valorisant le travail rémunéré, la vie organisationnelle et le travail ont un impact significatif sur la façon de se définir et de s'identifier (Du Gay, 1996, dans Lutgen-Sandvik, 2008, p. 98). Les écrits scientifiques concernant l'identité et le travail identitaire en milieu organisationnel sont riches et variés. Les identités et le travail qui y est rattaché jouent un rôle crucial dans le repérage des pensées, des sentiments et des actions des individus dans des contextes situés (Brown, 2017, p. 299). Puisque cette recherche porte sur l'expérience et le cheminement de nouveaux employés au sein des organismes centraux fédéraux, il apparaît essentiel d'aborder, dans les prochaines pages, la littérature portant sur les processus identitaires, une dimension cruciale de la socialisation organisationnelle.



S'il est possible de définir l'identité de multiples façons, j'adhère à celle d'Ashforth, Rogers et Corley, selon laquelle l'identité consiste en les caractéristiques centrales, distinctives et continues d'une entité et de son essence, que cette essence reflète une réalité objective ou une construction subjective (2011, p. 1145). Knights et Clarke choisissent pour leur part une définition plus large et volontairement vague soulignant la nature contingente de l'identité— « (...) *a web of complex entanglements the boundaries of which are fragile and fluid* » —et qui a l'avantage d'éviter les écueils d'une vision réductionniste et essentialiste selon laquelle l'identité serait simplement une ressource ou un mécanisme d'adaptation aux dissonances cognitive et émotionnelles (2017, p. 344). Il suffit ici de mentionner que les conceptions de l'identité varient effectivement considérablement selon la discipline impliquée et le positionnement ontologique.

Le concept d'identité sociale a émergé en réaction à la présupposition que le soi se définissait exclusivement par l'individualité d'une personne, le « je » (Haslam, Cornelissen, & Werner, 2017, p. 322). Dès le 19<sup>e</sup> siècle, Hegel aurait affirmé que sans reconnaissance sociale, le sens d'identité d'une personne serait complètement détruit (Singer, 2001, p. 78, dans Knights & Clarke, 2017, p. 341). Au siècle suivant, les travaux de Mead (1934) ont largement influencé, jusqu'à aujourd'hui, la pensée sur l'identité, particulièrement dans son acception sociale, comme issue des interactions : « *Identity, then, is the unending and recursive perceptions of others' perceptions of the self, and the identities of others are constituted through exactly the same processes (...)* » (Knights & Clarke, 2017, p. 341). En psychologie sociale, dans les années 1970, Tajfel a conceptualisé le comportement intergroupe à l'aide de quatre concepts interdépendants, soit la catégorisation et la comparaison sociales, le caractère psychologique distinct et l'identité sociale, qu'il définit comme suit : « (...) *that part of an individual's self-concept which derives from his knowledge of his membership of a social group (or groups) together with the emotional significance attached to that membership* » (1974, p. 69). L'adhésion à un groupe dépend selon Tajfel de la contribution positive que ce groupe a sur l'identité sociale d'un individu, sans laquelle ce dernier tentera de quitter le groupe, ou si ce n'est pas possible, cherchera à réinterpréter les attributs du groupe pour les rendre acceptables ou à modifier la situation grâce à l'action sociale (1974, pp. 69-70). Parallèlement, un groupe social sera en mesure de préserver sa contribution positive à l'identité sociale individuelle de

ses membres seulement s'il réussit à maintenir son caractère distinct valorisé positivement de celui d'autres groupes (1974, p. 72). Comme le groupe, l'association individu-organisation s'appuie sur une dynamique structurante, c'est-à-dire que l'action et la structure jouent un double rôle, l'une envers l'autre, de contrainte et d'habilitation (Barley, 1989; Barley & Tolbert, 1997; Giddens, 1987; Scott, Corman, & Cheney, 1998).

### 2.2.1 L'identité sociale en contexte organisationnel

On retrouve aujourd'hui en administration publique et en théorie des organisations les éléments constitutifs de perception récursive chez soi et les autres et de structuration dans les définitions actuelles de l'identité professionnelle, comme par exemple chez Brown : « (...) *identity refers to the meanings that individuals attach reflexively to themselves, and developed and sustained through processes of social interaction as they seek to address the question 'who am I ?' »* (2015, p. 23). D'autres parleront d'identité interpersonnelle ou relationnelle, qui est liée à l'énaction de rôles : « (...) *the goals, values, norms, and so on of the respective roles as well as the more or less unique ways in which the individuals enact roles »* (Sluss & Ashforth, 2008, p. 809). Ibarra tient également compte du caractère constitutif des interactions dans l'identité sociale, la concevant comme une constellation relativement stable et durable d'attributs, de croyances, de valeurs, d'intentions et d'expériences qui permettent aux gens de se définir eux-mêmes dans un rôle professionnel (1999, pp. 764-765). Ibarra insiste sur la notion de rétroaction significative nécessaire pour mieux se comprendre et sur le caractère adaptable et mutable de l'identité professionnelle (1999, p. 765). Ainsi, avant d'en arriver à une identité relativement stable, les acteurs essaient diverses versions provisoires d'eux-mêmes (*provisional selves*). Plus simplement et succinctement, l'identité sociale en contexte professionnel réfère donc à ce qu'une personne croit être son rôle au travail, incluant les attentes à son égard en regard de ce qu'elle devra accomplir au nom de l'organisation (Ashforth et al., 2011, p. 1145). Certains, comme Haslam et Ellemers, vont jusqu'à dire que sans identité sociale, il ne pourrait y avoir d'organisations ni d'actes d'organiser (2005, p. 87, dans id.).

Dans la littérature, la question de l'identité sociale sous-entend qu'il existe donc plusieurs niveaux identitaires (par exemple : personnel, relationnel et collectif (Sluss & Ashforth,

2007)), ou plusieurs paliers processuels dans le travail d'identification en milieu organisationnel. Ainsi, Asforth et al. conçoivent trois niveaux d'analyse extra-individuels de la construction identitaire ancrés dans la subjectivité de l'individu. Au niveau intrasubjectif se trouvent les cognitions individuelles sur l'identité (« je pense ») ; celles-ci facilitent en retour l'émergence de cognitions partagées, à un niveau intersubjectif (« nous pensons ») ; au fil du temps, ce partage cognitif participera à l'institutionnalisation de la réalité organisationnelle (« c'est ») (2011, p. 1146). Le passage d'un niveau à l'autre est marqué par les dynamiques structurantes d'habilitation et de contrainte ainsi que par la récursivité : le processus révèle des boucles sans fin entre les niveaux et une rétroaction directe du subjectif générique à l'intrasubjectif. L'accent mis sur l'extra-individualité rejoint les propos de Mead et de Tajfel et permet de distinguer l'identité individuelle ou personnelle de l'identité sociale et la relation avec cette dernière :

*Thus, individual identities are best seen not as forming collective identities per se, but instead forming the basis for social interaction, which, if found to satisfy the collective's needs over time, can become reified and synthesized into a social structure recognizable as a collective identity* (2011, p. 1147).

De façon similaire, dans le modèle interactionniste social de l'identité organisationnelle, les normes, les valeurs et les traits attribués à l'organisation évoluent le long d'un continuum selon qu'ils sont considérés par l'individu (le « je »), le groupe (le « nous ») ou l'entité organisationnelle (le « c'est »). Deux processus contraires, celui de la consensualisation (du « je » au « c'est ») et de la contestation, expliquent l'évolution de la formulation subjective des caractéristiques de l'organisation jusqu'à sa personnification. On comprend que ce continuum fait état d'un processus d'objectivation, du plus subjectif et négociable (le « je ») au plus objectif et décontextualisé (le « c'est ») (Haslam et al., 2017, p. 330). Dans l'appréhension des phénomènes conjoints de socialisation organisationnelle et de construction identitaire du nouvel employé, il importe de garder en tête les considérations liées aux divers niveaux d'analyse.

L'aspect récursif de l'identité sociale renvoie à l'idée du processus, de quelque chose d'itératif et de fluide. Pour représenter la dimension processuelle inévitablement liée à

l'identité sociale, les chercheurs ont recours au concept de travail identitaire, que définit Watson :

*(...) identity work is 'the mutually constitutive process in which people strive to shape a relatively coherent and distinctive notion of personal self-identity and struggle to come to terms with and, within limits, to influence the various social identities which pertain to them in the various milieux in which they live their lives' (Watson, 2008, p. 129, dans Watson, 2009, p. 431).*

De son côté, Brown parle d'activités interdépendantes par lesquels les individus créent, maintiennent, réparent, affichent, révisent et écartent les identités sociales, personnelles et de rôle (2017, p. 298). Le chercheur dégage cinq perspectives au travail identitaire et aux processus d'identification : discursive, dramaturgique, symbolique, socio-cognitive et psychodynamique. Dans l'approche discursive, l'accent est mis sur le langage, dont les pratiques situées constituent les identités; il est ici question de récits, d'auto-récits et de processus dialogiques comme expressions de l'identité. Les pratiques discursives, c'est-à-dire la parole et l'écriture, permettent d'énacter l'identification organisationnelle (2017, p. 301). La dimension dramaturgique du travail identitaire implique un ensemble d'actions et d'interactions destinées à un auditoire externe dans un contexte social et qui annoncent qui sont les gens. Selon Brown, l'identité des acteurs se révèle dans le choix des lieux de rencontre formelle ou informelle et des interlocuteurs, les contacts visuels, les postures physiques, la gestuelle et les expressions faciales, autant de manifestations que sous-tend un important travail émotionnel (2017, p. 302). Les rituels organisationnels constituent des moments forts des processus d'identification, en indiquant les comportements, les attitudes et les représentations d'ordre social appropriés (Brown, 2017, p. 303). La perspective symbolique, comme son nom l'indique, désigne l'adoption, la démonstration et la manipulation d'objets tangibles hautement significatifs par l'individu pour articuler et projeter son identité, qu'il s'agisse de gadgets technologiques, d'œuvres d'art, de drapeaux, mais également de styles vestimentaires et capillaires ou de maquillage (id.). Les processus cognitifs et de construction de sens sont pour leur part au cœur du travail identitaire dans l'approche socio-cognitive. L'individu s'identifie à l'organisation en tirant des stimuli sociaux le sens, le sentiment d'appartenance et l'estime de soi. Comme le mentionne Tajfel

(1974), les processus de catégorisation et de comparaison sociales se déploient alors que l'individu évalue, réfléchit, interprète, fait le point et essaie diverses versions de ce qu'il est en contexte social (2017, pp. 304-305). Enfin, l'approche psychodynamique met l'accent sur les mécanismes de défense de l'ego, tels que le fantasme, le déni et la rationalisation, comme moyen d'atténuer l'anxiété, résoudre les conflits et préserver l'estime de soi. En milieu organisationnel, l'analyse psychodynamique du processus d'identification souligne les instances de production et de maintien du soi (2017, p. 305). Brown suggère d'utiliser ces perspectives conjointement pour mieux comprendre les processus identitaires dans les organisations (2017, p. 306).

Pour sa part, Lutgen-Sandvik relève que le travail identitaire peut être raisonnablement automatique et instinctuel dans des conditions stables, mais que dans des situations plus difficiles, il peut devenir extrêmement conscient et même douloureux à certains égards (2008, p. 99, voir également Brown, 2015, p. 25). Dans le contexte du travail, où un poste professionnel est susceptible de générer un statut social significatif pour l'employé, le travail identitaire peut s'accompagner de régulation de l'identité, c'est-à-dire des effets plus ou moins intentionnels des pratiques sociales sur les processus de construction et de reconstruction de l'identité (Alvesson & Willmott, 2002, p. 625, dans Gill, 2015, p. 308).

Vue comme une forme de contrôle organisationnel, la régulation de l'identité sert habituellement à former de manière appropriée l'identité professionnelle des individus, par l'entremise des discours. Par exemple, Bardon, Brown et Pezé ont étudié ce phénomène chez des gestionnaires à Disneyland, à qui on enjoignait de recourir à des discours d'efficacité et d'éthique pour définir leur identité de gestionnaires compétents (Bardon, Brown, & Pezé, 2017). Andersson s'est penché sur l'enjeu des formations de croissance personnelle, qui constituent selon lui un discours managérial local influençant le travail identitaire des gestionnaires (Andersson, 2008). Dans sa recherche portant sur les agents d'aménagement territorial en Angleterre, Inch a montré que la réforme du système de planification du territoire cachait un discours sur le changement de culture qui vise la transformation des professionnels du secteur public et remet en question leur identité et leurs pratiques (Inch, 2010). Ces recherches mettent en lumière les aspects conflictuels de la régulation de

l'identité, entraînant les protagonistes concernés dans une lutte pour la négociation de leur identité professionnelle. Cette lutte identitaire peut en revanche engendrer détresse et anxiété, celles-ci étant considérées comme des réactions naturelles à l'incertitude ontologique et à l'instabilité identitaire de l'individu en milieu de travail (Gill, 2015, p. 308). Le travail identitaire n'est, en somme, pas absent de souffrance, particulièrement pour celles et ceux qui intègrent un nouvel environnement organisationnel complexe, turbulent ou ambigu.

### **2.2.2 Adaptation à un nouveau milieu de travail**

Tel qu'illustré dans les dernières pages, la période d'adaptation à un nouveau milieu de travail est sous-tendue par deux importants processus, soit la socialisation organisationnelle et le travail identitaire, et souvent synonyme d'insécurité, d'instabilité, voire de souffrance morale et d'anxiété. Durant cette période, le nouvel employé explore ainsi avec diverses identités provisoires, comme le soutient Ibarra, qui relève trois types de comportements à cet effet. L'observation de modèles, l'expérimentation de l'individu avec sa propre image et l'évaluation de l'image en se basant sur la rétroaction interne et externe sont autant de façons d'identifier des identités possibles (1999, pp. 771-772). Selon cette chercheuse, l'explication de l'adaptation ne tient pas tant aux comportements en réponse directe aux influences environnementales ; l'adaptation serait plutôt guidée par un répertoire de représentations de soi possibles et des actions stratégiques qui y sont associées. Un tel répertoire inclut des images d'identités faisables, désirables ou craintes, des attitudes, des styles, des tactiques d'autoreprésentation, des routines comportementales, des langages et des conduites (1999, p. 773). Cette période d'essai identitaire soulève les enjeux de l'authenticité, de l'imitation, de l'émulation et souligne le rôle actif des novices dans la socialisation, contrairement à Van Maanen et Schein (1977) : « *The analysis presented here, by contrast, reveals the active role played by the junior person in enacting the informal environment by devoting greater attention to certain seniors and revising role-model choices on the basis of personal experience and feedback* » (1999, p. 783). Par ces propos, Ibarra aborde subtilement la question des antécédents individuels et situationnels, très présente dans les écrits sur la socialisation organisationnelle depuis les années 1990 (Voir notamment De Vos, De Stobbeir, & Meganck, 2009; Lu & Tjosvold, 2013; Perrot & Jaidi, 2014; Zhu, Tatachari, &

Chattopadhyay, 2017). Il est attendu que les antécédents individuels et situationnels affectent le répertoire des représentations de soi possibles, selon cette chercheuse (1999, p. 785).

L'analyse de Beyer et Hannah (2002) apporte des conclusions similaires. Les expériences passées ont un impact sur la socialisation des nouveaux venus, et ce, de trois façons : par le biais des identités personnelles construites et que ces derniers portent en eux, du savoir-faire acquis lors d'emplois précédents et qui est toujours pertinent dans le présent travail, et de tactiques personnelles apprises pour gérer le travail et le changement (Beyer & Hannah, 2002, p. 636). Plutôt que de s'appuyer sur les répertoires, comme Ibarra, ces deux chercheurs ont recours aux auto-conceptions, ces représentations mentales du soi que les nouveaux venus adoptent et mobilisent d'une situation à l'autre (2002, p. 637). Ainsi, la diversité des expériences passées permettrait non seulement un meilleur ajustement au nouveau milieu de travail, mais faciliterait l'acquisition d'une variété de ressources personnelles pouvant être utiles lors de prochaines transitions professionnelles (2002, p. 642). Les participants à la recherche de Beyer et Hannah décrivent leur identité personnelle comme étant à la fois ancrée « dans le passé et en cours », ce qui rejoint cette conception fluide, évolutive ou transitoire de l'identité (Brown, 2015; Cerulo, 1997; Chia, 1996; Czarniawska-Joerges, 1997; Gioia & Patvardhan, 2013; Thomas & Linstead, 2002; Whitehead, 1929). Knights et Clarke l'expliquent bien : « (...) *by virtue of its construction, identity is inherently precarious and ephemeral because of its dependence on the unpredictable and uncontrollable social confirmation of others* » (2017, p. 338). Ceci met en lumière l'intersubjectivité de l'identité.

Comme mentionné précédemment, plusieurs écoles de pensée s'affrontent autour du concept d'identité et ses diverses déclinaisons ; ces deux chercheurs décrivent le traitement objectiviste à outrance, qui considère l'identité comme stable ou statique, ou comme un produit fini (2017, pp. 339-340). L'opérationnalisation de la recherche sur l'identité révèle également des lignes de faille, qu'elles soient disciplinaires, ontologiques ou méthodologiques. Par exemple, dans les écrits sur l'entrée et la socialisation organisationnelle, la question des antécédents, abordée dans les dernières lignes, est davantage l'apanage des partisans d'une réalité objective (mais pas exclusivement, comme l'illustre la recherche d'Ibarra), alors que

les chercheurs axés sur la réalité subjective s'intéresseront à l'expérience du nouveau venu, au processus de construction, aux conflits intérieurs et à l'ambiguïté identitaire.

### **2.3 Question de recherche**

Ces considérations mènent à la question de recherche et à quatre sous-questions, qui reflètent chacune une dimension distincte de la problématisation :

- Comment les analystes des organismes centraux fédéraux vivent-ils le double processus de socialisation organisationnelle et de construction identitaire à la suite de leur embauche ?
  - Que nous permet d'apprendre une perspective subjective et interprétative sur les organismes centraux, et plus largement, sur l'action étatique?
  - Que nous apprennent ces processus et l'expérience qu'en font les analystes sur les organismes centraux fédéraux?
  - Comment la managérialisation du secteur public se répercute-t-elle sur les acteurs centraux, leur construction identitaire, leurs pratiques et leur compréhension du sens de leurs activités ?
  - Comment le dilemme entre contrôle et flexibilité s'inscrit-il dans les identités collectives des organismes centraux fédéraux, et quel rôle les acteurs jouent-ils dans la construction et l'articulation de leur spécificité, notamment en regard des dispositifs de pouvoir et d'influence à l'œuvre dans les interactions avec les interlocuteurs ministériels ?

Ces questions orientent ma démarche de recherche, et je tenterai d'y répondre dans cette thèse, qui revêt un caractère réflexif, dans la mesure où j'ai moi-même évolué au sein de l'un des organismes à l'étude. Avant de présenter une analyse des résultats à l'aune de ces questions, toutefois, je présenterai le positionnement ontologique essentiel à la compréhension de ma démarche.





## Chapitre 3 : Positionnement ontologique et épistémologique

Dans les sections précédentes, j'ai effectué une recension des écrits sur les organismes centraux, en soulignant les principaux thèmes exploités par ces écrits afin de dégager certaines tendances liées à l'étude de cet objet. J'ai également abordé certains des enjeux identitaires se rattachant à l'expérience (inter) subjective des acteurs en milieu organisationnel. Partant de ces grandes lignes, j'ai procédé à la problématisation, afin d'établir ma propre orientation dans le traitement des organismes centraux. Pour poursuivre dans l'établissement des fondements de cette thèse, il incombe de définir le positionnement ontologique et épistémologique qui sous-tend mon étude. Loin d'être superflue, l'explicitation de ces considérations est essentielle à la compréhension des présuppositions, des prétentions, des attentes, des moyens, des choix et des objectifs associés à cette recherche, comme l'indique Tang : « (...) *unless we first get these ontological and epistemological issues right, no amount of methodology can get us very far; ontology comes before epistemology, and epistemology before methodology* » (2011, p. 215). Ceci est particulièrement pertinent dans le cas présent, puisque je ne mobilise pas de cadre théorique pour orienter ma recherche, en accord avec une démarche inductive, ce dont je discuterai plus en détail dans les prochaines pages. En l'absence de cadre théorique ou conceptuel, j'insiste donc davantage sur l'ontologie et l'épistémologie de cette recherche.

### 3.1 Les origines de l'ontologie

L'ontologie est la théorie de l'existence, de l'être ou de la réalité (Stout, 2012, p. 388). Elle relève de la métaphysique, un des quatre piliers de la philosophie, avec la logique, l'épistémologie et l'éthique (Chia, 2002, p. 2). De façon générale, ces théories de l'existence proviennent de la philosophie, de la religion ou de la physique (Stout, 2012, p. 389). Selon Chia, ces préférences philosophiques, religieuses ou physiques façonnent les orientations de recherche, et subissent elles-mêmes l'influence « des histoires collectives et des traditions culturelles desquelles nos propres identités individuelles ont émergé » (Chia, 2002, p. 3). L'énonciation du positionnement ontologique, c'est-à-dire, de la nature du phénomène que le chercheur souhaite étudier, constitue ainsi la première étape dans la détermination des

frontières de la connaissance (Raadschelders, 2010, p. 133). En d'autres mots, pour comprendre les résultats d'une recherche et les connaissances que celle-ci revendique, il faut d'abord connaître la nature de la réalité dont émerge l'objet de la recherche. L'ontologie permet également de décrire l'être humain, principale préoccupation des sciences sociales et de l'administration publique (op. cit.).

Selon Stout, les ontologies occidentales prennent leurs origines dans les travaux de deux grands philosophes de la Grèce antique. D'un côté, considéré comme le père de la science positiviste, Parménide soutient que la réalité est statique et constitue un tout, dont il est possible de découvrir *la* vérité ; du fait de leur caractère rigide et fixe, les ontologies qui en découlent sont « fortes ». De l'autre, le père de la philosophie du processus, Héraclite, affirme au contraire que la réalité est dynamique, en devenir et plurielle. Par conséquent, de multiples vérités cohabitent ; les ontologies associées sont dites « faibles », du fait de leur fluidité et de la possibilité de les modifier. Cette opposition entre l'ontologie parménidienne de l'être et l'ontologie héraclitéenne du devenir englobe et résume les enjeux contemporains de la philosophie des sciences sociales jusqu'à nos jours (Chia, 2002, p. 5). De ces deux grands courants, on peut dégager quatre positionnements ontologiques possibles : les ontologies individuelles et relationnelles, selon qu'elles sont non différenciées ou différenciée (Stout, 2012, p. 389). L'indifférenciation dans l'ontologie individuelle signifie que l'être humain est une copie imparfaite d'une source métaphysique qui est entière et complète (id.), alors que pour l'ontologie relationnelle, la source de l'être est à la fois au-delà et à l'intérieur des êtres (2012, p. 390). La différenciation dans l'ontologie individuelle stipule que la source de l'être se trouve à l'intérieur de chaque être, ce qui correspond au modèle cartésien de l'individualisme atomiste (id.). Du côté de l'ontologie relationnelle, la source de l'être se situe à l'intérieur de tout être, et tous les êtres sont liés par cette même source, tout en étant uniques et différenciés dans leur expression (id.).

### **3.2 Une ontologie pour le 21<sup>e</sup> siècle**

Stout reconnaît la complexité du monde actuel et soutient que seules les ontologies faibles sont appropriées, considérant le contexte dynamique, globalisant et pluraliste du siècle actuel, où la fragmentation et la compétitivité empêchent toute revendication à la vérité et à la

légitimité (Stout, 2012, p. 395, voir aussi Box, 1999). Sa pensée étant davantage ancrée dans une science subjective et interprétative, Stout privilégie ainsi l'ontologie relationnelle différenciée : « (...) *a reasonable choice would be to seek an ontological understanding and commitment to a notion of life as an ongoing process of becoming among interdependent beings, each of which is a unique expression of existence* » (id.). Elle suggère l'adoption d'une vision du monde qui tient compte à la fois de la connectivité et de l'individualité (id.).

Dans cette thèse, je souscris à la position de Stout, considérant que le monde social actuel, à la fois complexe et fragmenté, ne saurait être appréhendé lorsqu'étudié à travers une lorgnette strictement atomiste et statique qui ignore le caractère situationnel et génératif des processus sociaux et de l'activité humaine (2012, p. 395). Tout en rejetant le dogmatisme ontologique (Tang, 2011, p. 242), mon positionnement ontologique se réclame des travaux de Heidegger, en ce qu'il appuie la notion d'une réalité dans laquelle l'être est toujours en association avec le monde et les autres (Heidegger, 2001), dans un contexte social et physique avec lequel il forme un tout dynamique et indissociable, mais où l'individualité n'est pas oblitérée (Hummel, 2002, p.103 dans Stout, 2012, p. 395). L'adoption d'un tel positionnement ontologique en administration publique est en soit un fait original, mais il s'agit aussi, à mon avis, d'une nécessité pour la discipline : favoriser une pluralité de perspectives contribue à sa vitalité et à sa pertinence (Voir Farmer, 2010).

Ceci dit, conformément aux grandes tendances de la culture occidentale moderne à l'ère de la démocratie (néo-) libérale (Box, 1999; Miller & Fox, 2007), les chercheurs en administration publique ont eu tendance à privilégier des ontologies fortes (Stout, 2012, p. 394). Héritage d'un modèle de gouvernance façonné par les écrits de Wilson (2012), Taylor (1957), Weber (1958), et Simon (1946), l'orthodoxie en administration publique s'est ainsi construite autour des notions de la séparation entre le politique et l'administratif, de rationalité, de contrôle hiérarchique et d'efficience (de Zwart, 2002, p. 487). Si de nos jours les principes de l'orthodoxie, ce « mythe légitimisant » selon de Zwart, font l'objet d'un usage et d'une appréciation plus nuancés, cette conception d'une réalité objective, statique et immanente fait toujours largement consensus au sein de la communauté (Chia, 2002; Raadschelders, 2011a).

Un tel consensus en administration publique tient davantage de l'adoption passive, voire d'une indifférence aux questions épistémo- et ontologiques, que d'un choix critique et réfléchi (Stout, 2012, p. 394). Peu de chercheurs en sciences sociales, et a fortiori en administration publique, s'attardent effectivement aux implications philosophiques de leur approche de recherche (Spicer, 2005, p. 258). Le manque d'intérêt envers les considérations ontologiques et épistémologiques de la recherche favorise par défaut la posture scientifique, au sens entendu dans les sciences pures, qui se manifeste par une prédominance de l'empirisme quantitatif et du positivisme logique dans les grandes publications spécialisées (Raadschelders, 2011b, p. 143). De telles tendances perpétuent à tort une vision désincarnée de l'action humaine, qui suppose que l'acteur a finalement peu d'emprise sur les facteurs qui sous-tendent ses choix, puisqu'il est en principe possible de découvrir les règles qui la régissent (Spicer, 2005, p. 259). Bien qu'il n'en soit toutefois jamais explicitement question dans les travaux de nature empirique et positiviste—naïveté ou inconséquence pour certains, péché par omission pour d'autres—cette présupposition concernant l'action humaine s'avère incompatible avec l'administration publique en tant que domaine intellectuel et praxis (Spicer, 2005, p. 263; voir également Luton (2007) et Miller & Fox (2007)). Un large courant postmoderniste, que préoccupe cette prémisse aux accents déterministes, s'est d'ailleurs engagé à la dénoncer, y opposant une posture relativiste de l'existence, tout aussi incorrecte et présomptueuse (de Zwart, 2002, p. 495; Raadschelders, 2005, p. 619).

Cette opposition extrême entre rigoristes positivistes et postmodernistes illustre un débat plus large entre les partisans objectivistes et chercheurs subjectivistes, qui questionne l'objet, les moyens et les finalités de la connaissance en science sociale. Alors qu'un côté appréhende le monde humain comme une réalité tangible et observable, où il est acceptable de regrouper, de réifier et de généraliser les multiples dimensions de l'action humaine; l'autre déconstruit les grands récits du monde social à la faveur de la relativité des savoirs et de l'atomisation de l'expérience humaine. Entre les deux se retrouvent une grande variété de postures, dont le structuro-fonctionnalisme. La prépondérance de cette perspective dans l'étude des organismes centraux révèle effectivement une tendance à réifier l'organisation et à négliger l'être humain, le reléguant, s'il est même considéré, au second plan. Au mieux, on le retrouve ainsi faiblement en relief, accessoire ou passif parmi les structures; au pire, il est le sable dans

l'engrenage d'organisations statiques et matérialisées qu'on anthropomorphise. Ce débat entre sciences objective et subjective a mené à d'acrimonieux échanges (Box, 1991; Meier, 2005; Rodgers & Rodgers, 2000), et témoigne d'un malaise plus profond sur l'identité de la discipline de l'administration publique (Kouzmin, 2011; O'Toole, 1995; Raadschelders, 2010, 2011a; Riccucci, 2010).

À la lumière de ces propos, et en accord avec mon positionnement ontologique, je choisis une épistémologie conceptuellement éloignée tant de la science objective et positiviste que du relativisme postmoderniste. Ma conception de la science se situe dans la lignée de celle de Weber, en ce qu'elle s'appuie sur la compréhension réflexive (*verstehen*) (Weber, 1958, p. 56). Pour reprendre les mots de Raadschelders, je crois que la science émane des accords intersubjectifs et des interprétations subjectives de phénomènes dont la manifestation est intelligible grâce à l'expérience observée, au raisonnement persuasif et au jugement (2005, p. 611). Conséquemment, à la suite de Hummel, je considère que le paradigme dominant l'étude de l'administration publique offre une vision tronquée des phénomènes humains au cœur de l'organisation : « *The suggestion is that modern knowing leaves us largely unknown to ourselves. Bureaucracy stands in the way of knowing our humanity* » (Hummel, 1994, p. 16). L'administration publique est nécessairement une science post-normale, du fait des facteurs environnementaux, dont la politique, qui interfèrent avec la quête d'objectivité, limitant la capacité de prédiction et de contrôle; les risques élevés, l'incertitude et la divergence des valeurs requièrent de nouvelles méthodes d'appréhension de la connaissance (Riccucci, 2010, p. 28).

Je suis ainsi d'avis que la réalité organisationnelle est une construction sociale, c'est-à-dire qu'une telle réalité n'est ni imposée par des forces matérielles ou impersonnelles, ni rendue illusoire du fait de sa relativité ; au contraire, elle se prête aux ajustements des acteurs (Miller & Fox, 2007, pp. 82-83), qui l'interprètent et en négocient le sens (Czarniawska-Joerges, 1999, p. 15). En contexte organisationnel, la production de connaissance est une entreprise intersubjective, dans la mesure où elle naît de l'étude des interactions entre les individus et de l'interprétation que le chercheur en fait (voir Rouleau, 2007 ; Czarniawska, 2008). Ainsi,

la construction sociale est à la fois un positionnement quant à la nature de la réalité et une théorie de la connaissance, comme l'expliquent Miller et Fox :

*For the social world of everyday life, a constructivist [sic] view combines/telescopes ontology and epistemology. This move is made possible by the insight that humans who seek to know social reality cannot be external to it, nor can their observations be incorrigibly isolated from the social phenomena being observed. Conceptions of this reality are in a sense negotiated. (...)*

*Accordingly, a constructivist epistemology/ontology is radically nominalist. The names that interactive human groups give things are ultimately arbitrary. (...) Names and symbols are not so much denotative of something as they are socially agreed-upon gestures, various shorthand significations for commonly accepted phenomena for which significance has been mutually developed (2007, p. 83).*

Dans les prochaines pages, j'élaborerai davantage sur la construction sociale en administration publique, en m'appuyant principalement sur les travaux de Berger et Luckmann (2012) et de Jun (2006).

### **3.3 La construction sociale : une épistémologie pour l'administration publique**

Le choix d'une ontologie constructiviste tient d'abord et avant tout des limites de l'approche traditionnelle en administration publique. Rappelons que cette dernière se caractérise par la verticalité et les relations hiérarchiques, la dominance des groupes professionnels, la rationalité instrumentale-technique en réponse à la complexité sociale et politique perçue, une bureaucratie réifiée, une pensée dualiste et une marginalisation des citoyens (Jun, 2006, pp. 3-9). Les présuppositions d'efficacité, de leadership managérial et une épistémologie fonctionnaliste et positiviste constituent par ailleurs les fondements de ce courant dominant en administration publique (2006, p. 33). Or, ce dernier apparaît impuissant à expliquer certains enjeux de société, en raison notamment de l'accent mis sur l'ordre et la stabilité organisationnels, une approche scientifique qui suppose l'objectivité des phénomènes observés, et une déshumanisation des acteurs de l'organisation, considérés comme passifs, réactifs, et soumis aux influences de l'environnement organisationnel (2006, p. 49).

En réponse aux présuppositions et aux limites du courant dominant, Jun propose la construction sociale de l'administration publique, selon laquelle les membres d'une

organisation créent les réalités organisationnelles à travers l'interaction, le dialogue et le discours; ceux-ci travaillent continuellement sur leur propre sens et celui de leur environnement dans leurs interactions quotidiennes, et peuvent de ce fait construire des solutions alternatives sur la base de cette compréhension (2006, pp. 55-56). Jun revendique la « nature dialectique de l'administration publique en insistant sur l'amélioration et la responsabilité des individus dans le processus administratif, plutôt que sur l'imposition de changements structurels aux membres de l'organisation » (2006, p. 39). Selon lui, des membres d'une organisation discutant collectivement des problèmes en cours sont plus susceptibles de découvrir une solution pratique qu'un gestionnaire ou un petit groupe d'experts (2006, p. 43). La construction sociale telle qu'entendue par Jun s'appuie en grande partie sur le traité de sociologie de Berger et Luckmann (1967/2012).

### **3.3.1 Berger et Luckmann : Construire la réalité**

Berger et Luckmann attribuent le rôle de déterminer ce qui constitue de la connaissance à la sociologie de la connaissance, qui:

(...) doit s'intéresser à tout ce qui peut être considéré comme « connaissance » dans une société, sans tenir compte de la validité ou de la non-validité fondamentale (quels qu'en soient les critères) d'une telle « connaissance ». Et dans la mesure où toute « connaissance » humaine est développée, transmise et maintenue par des situations sociales, la sociologie de la connaissance doit chercher à comprendre les processus par lesquels cela s'accomplit de telle manière qu'une « réalité » considérée comme allant de soi devient solide aux yeux de l'homme de la rue (Berger & Luckmann, 2012, p. 42).

Les deux auteurs s'inspirent notamment des travaux d'Alfred Schütz sur la structure du monde commun de la vie quotidienne et des représentations de la pensée du sens commun. La structure de ces représentations « détermine entre autres la distribution sociale de la connaissance, sa relativité et sa pertinence pour l'environnement social concret d'un groupe concret dans une situation historique concrète » (Schütz, 1971, p. 149 dans Berger & Luckmann, 2012, p. 62). Cette posture met en lumière la nature (inter) subjective de la réalité et le caractère situationnel de la connaissance.



Berger et Luckmann s'intéressent aux trois processus fortement reliés qui forment la relation dialectique entre l'homme et le monde social, soit l'extériorisation, l'objectivation et l'intériorisation. Cette relation dialectique naît de la nature foncièrement réursive de l'activité humaine, qui favorise la formation de modèles et suscite l'habitation (2012, p. 110). Le caractère routinier de l'activité humaine signifie en effet qu'il n'est pas nécessaire de répéter le processus de décision à chaque étape et de redéfinir la signification octroyée (2012, p. 111). Cette accoutumance permet l'institutionnalisation de l'activité humaine (id.), phénomène se manifestant chaque fois que « des types d'acteurs effectuent une typification réciproque d'actions habituelles » (2012, p. 112). S'inscrivant dans l'espace et le temps, les institutions incarnent le contrôle et l'historicité propres aux activités humaines (id.). La création des institutions vient donc structurer la société et lui confère un caractère objectif ; cette objectivité du monde institutionnel demeure toutefois (re) produite et (re) construite par l'être humain (2012, p. 120). L'institutionnalisation témoigne ainsi de l'extériorisation des produits de l'activité humaine (i.e., l'homme ne peut comprendre les institutions par l'introspection) et cristallise l'objectivation du monde social (id.).

En revanche, le processus d'intériorisation, par lequel « le monde social objectivé est projeté dans la conscience au cours de la socialisation », atteste de la société comme réalité subjective (2012, p. 121). Ici, Berger et Luckmann s'appuient sur les travaux de George Herbert Mead et l'école de l'interactionnisme symbolique, selon laquelle les significations interprétatives que les acteurs accordent à leur milieu de travail influencent la façon dont ils effectuent leur travail (Hallett, Shulman, & Fine, 2009, p. 489) ; celles-ci deviennent en quelque sorte « réelles ». L'interactionnisme symbolique conçoit ainsi le travail au sein des organisations comme significatif, formateur de l'identité, influent dans la construction de l'organisation pour des observateurs extérieurs, et constituant un ensemble de processus réflexifs entre les travailleurs (id.). Enfin, cette école soutient que l'élaboration de la connaissance doit être un projet conjoint entre un chercheur empathique et un informateur engagé (2009, pp. 489-490). J'aborderai plus en détail la question de l'identité et de la réflexivité, dont traite Mead et d'autres, ultérieurement dans cette section.

Suivant la perspective proposée par Berger et Luckmann, la réalité de l'administration publique est issue de la combinaison des éléments objectifs et cristallisés de la société (les institutions) et des gestes subjectifs que posent les administrateurs publics. L'administration publique est de ce fait toujours « contextualisée », comme l'explique Jun : « *By interacting with the environment and with citizens, public administrators interpret the social situation according to their own perception, knowledge, and experience. (...) Society and public administration are inseparable and influence each other* » (2006, p. 65). Parallèlement, une contextualisation similaire intervient dans le monde organisationnel, composé d'objets clairement identifiables, tels qu'une structure, une hiérarchie, des règles, des procédures et des gens, qui sont soumis au regard de l'acteur organisationnel, producteur de sens et de relations (2006, p. 61). Ici, Jun s'inspire du point de vue de Merleau-Ponty, qui distingue d'une part voir et sentir, et d'autre part, sentir et connaître :

La vision est déjà habitée par un sens qui lui donne une fonction dans le spectacle du monde comme dans notre existence (...). Le sentir au contraire investit la qualité d'une valeur vitale, la saisit d'abord dans sa signification pour nous (...). Le problème est de comprendre ces relations singulières qui se tissent entre les parties du paysage ou de lui à moi comme sujet incarné (...). Le sentir est cette communication vitale avec le monde qui nous le rend présent comme lieu familier de notre vie. C'est à lui que l'objet perçu et le sujet percevant doivent leur épaisseur. Il est le tissu intentionnel que l'effort de connaissance cherchera à décomposer » (Merleau-Ponty, 1945, pp. 64-65).

Selon Merleau-Ponty, l'intentionnalité est le pivot de la compréhension phénoménologique, c'est-à-dire que c'est par l'intentionnalité que le sujet va à la rencontre du monde donné, dans une expérience sensorielle et perceptive qui constitue le monde vécu (Reuter, 1999, p. 70).

Le fil conducteur, de Schütz à Jun en passant par Mead, Merleau-Ponty ainsi que Berger et Luckmann, réside dans l'intersubjectivité du monde social. L'interaction et la communication active sont au cœur de la construction de la réalité, et en ce qui me concerne, de l'administration publique. Parce que la construction sociale est interactive et se concentre sur la façon dont les acteurs produisent un sentiment de réalité commune, l'interaction inclut toutes les formes de communication, comme le dialogue en face à face, les entretiens, les commentaires et l'expression formelle des idées par le discours, la conversation ou l'écriture

(Jun, 2006, p. 61). Mais l'interaction implique avant tout la notion d'identité ; le sujet percevant, pour reprendre l'expression de Merleau-Ponty.

### **3.4 Administration publique et identité**

La focalisation sur l'identité comme pivot conceptuel de la thèse confirme mon positionnement en faveur d'une ontologie relationnelle différenciée, qui souligne le caractère processuel de la réalité, et met l'accent sur le devenir d'être interdépendants et uniques dans leur représentation de l'existence dans le monde social. Une telle ontologie évite à la fois les pièges de la réification des phénomènes sociaux et du relativisme à outrance qui nie la possibilité d'aspects communs et partagés dans l'expérience humaine. La perspective onto- et épistémologique de la construction sociale lie plutôt interactions et identités, car c'est en interagissant que l'être humain construit et étoffe son identité. Selon Jun, l'identité est créée et maintenue par le truchement de relations sociales, historiques, culturelles et temporelles : « (...) *individual identity is not determined by our role in society but is an ongoing process in which we shape ourselves and others within the various contexts and relations in which we find ourselves* » (Jun, 2006, p. 147). Comprendre l'identité comme émergeant des interactions permet de résoudre le problème de la dualité entre individu et organisation, et entre objectivité et subjectivité ; ainsi conçue, l'individualité est nécessairement située socialement et culturellement (2006, p. 149). Autrement dit, l'identité est toujours contextualisée ; l'identité individuelle n'émerge que par l'appartenance de l'être humain au monde social. Similairement, dans le monde organisationnel, les frontières entre l'identité pour soi et l'organisation sont floues, dans la mesure où les acteurs, par la communication active et les interactions, organisent la réalité.

Comme présenté dans la section précédente, les écrits sur l'identité en administration publique sont nombreux, et les conceptions, diversifiées (voir Alvesson, 2010; Cerulo, 1997). Suivant Giddens (1991), pour qui l'identité est le produit d'une interaction continue entre structure et agence, on a tour à tour parlé de l'identité comme lutte constante entre perception de soi et demandes externes, comme construction narrative et comme projet réflexif (Gill, 2015, p. 307). Selon Gill, le travail identitaire est au cœur de cette conception de l'identité, reliant les identités pour soi et les identités pour autrui (Tajfel et Turner, 1985, dans Gill,

2015, p. 307). À titre de rappel, le concept de travail identitaire, formalisé par Watson (2008), désigne les tentatives continues des individus pour façonner une identité pour soi relativement cohérente et distinctive, tout en étant constituée au sein d'identités sociales elles-mêmes contextualisées culturellement et discursivement (Gill, 2015, p. 307). Le travail identitaire participe au processus continu de construction identitaire, l'identité étant toujours en mouvement (Gill, 2015, p. 308).

Ainsi, bien que la vie en milieu organisationnel suppose certains engagements et le respect de normes, issues au demeurant de la construction sociale, les acteurs conservent une part d'autonomie et de liberté (2006, p. 147). On peut voir dans la construction de l'identité une forme de dialogue intérieur qui se projette dans le processus d'organisation de la réalité : « (...) *the identity formation process [is like] "managing the tension between the unfolding demands presented by the answers to the continuously posed questions 'What do you [the organization] want from me ?' and 'What do I want to be in the future ?'"* » (Linstead & Thomas, 2002, p. 5, dans Gioia, Price, Hamilton, & Thomas, 2010, p. 4). Ce dialogue façonne à la fois l'identité des acteurs et celle de l'organisation, et m'amène donc à comprendre la construction identitaire comme un flux continu, et l'organisation comme un processus dynamique, plutôt que comme une entité (Gioia & Patvardhan, 2013, p. 50). Le changement, défini comme le « retissage des toiles de croyances des acteurs et d'habitudes d'action issues des nouvelles expériences obtenues à la faveur de leurs interactions », devient alors une prémisse de l'organisation : « *Organization is an attempt to order the intrinsic flux of human action, to channel it towards certain ends, to give it a particular shape, through generalizing and institutionalizing particular meanings and rules* » (Chia & Tsoukas, 2002, p. 570). Je peux ainsi affirmer que les enjeux identitaires sont non seulement indissociables de l'organisation comme processus, mais qu'ils en constituent le principal moteur.

#### **3.4.1 Sensemaking : Donner un sens à l'expérience**

On peut lier la formation des identités, ce processus de construction sociale par lequel les acteurs de l'organisation « réclament, acceptent, négocient, affirment, stabilisent, maintiennent, reproduisent, remettent en question, perturbent, déstabilisent, réparent ou se rapportent à leur sens de soi et aux autres » (Schultz, Maguire, Langley, & Tsoukas, 2013, p.

3), au concept de *sensemaking*, que j'ai brièvement abordé dans la section précédente dans le contexte de la socialisation organisationnelle. L'action de donner du sens, ou *sensemaking*, désigne l'interaction réciproque de la recherche d'information, de l'attribution de sens, et de l'action, ce qui inclut l'analyse de l'environnement et l'interprétation (Thomas, Clark et Gioia, 1993, p. 240 dans 1995, p. 5).

Bien qu'on dénombre plusieurs définitions de ce concept, Weick considère que ces dernières regroupent toutes sept propriétés distinctes. Le *sensemaking* désigne ainsi un processus continu, rétrospectif et social (Weick, 1995, p. 17). Le *sensemaking* est par ailleurs constitutif d'environnements sensibles, c'est-à-dire que les acteurs font partie de leurs propres environnements ; en agissant, ils créent les matériaux qui deviendront les contraintes et les opportunités auxquelles ils devront faire face (1995, p. 31). Également importante dans le *sensemaking* est l'idée que les acteurs détectent constamment des signaux, qui deviennent le point focal de ce processus (1995, p. 49). Ces signaux sont des structures simples et familières qui constituent les fondements sur lesquels les acteurs donnent un sens plus étendu à ce qui est en train de se produire (1995, p. 50). Enfin, le *sensemaking* est guidé par la plausibilité plutôt que par l'exactitude (1995, p. 55). Selon Isenberg, le raisonnement plausible implique d'aller au-delà de ce qui est directement observable ou de l'information consensuelle pour former des idées et des compréhensions qui fournissent suffisamment de certitude et constituent l'interprétation (Isenberg, 1986, p. 242-243 dans Weick, 1995). Le processus de *sensemaking* ne s'inscrit donc pas dans une quête de la vérité objective, mettant plutôt l'accent sur la relativité, la créativité, l'attractivité et la cohérence de l'expérience sensorielle ou de l'imaginaire (1995, p. 57). Mais c'est dans la construction de l'identité que s'ancre le *sensemaking*, comme l'expliquent Weick et al. : « *From the perspective of sensemaking, who we think we are (identity) as organizational actors shapes what we enact and how we interpret, which affects what outsiders think we are (image) and how they treat us, which stabilizes or destabilizes our identity* » (2005, p. 416).

La construction identitaire apparaît tel un casse-tête en continuelle redéfinition, coïncidant avec une présentation de soi qui est appropriée pour autrui (Weick, 1995, p. 20). Les concepts d'identité et de *sensemaking* renvoient ainsi au caractère foncièrement narratif de l'être

humain, cet « animal qui raconte des histoires », par ses actions, sa pratique et ses fictions (MacIntyre, 1984, p.216 dans Wertsch, 2013, p. 129).

### **3.4.2 Le récit, vecteur identitaire et élément constitutif des interactions sociales**

Dans le contexte organisationnel, l'acteur a souvent recours au récit dans ses interactions. Le récit est une relation orale ou écrite de faits vrais ou imaginaires (Rey & Rey-Debove, 1977, p. 1624). Prenant la forme de mythes, de légendes, de bandes dessinées, d'images ou d'histoires, le récit met en lumière les catégories et les caractéristiques importantes de l'identité d'une personne, et il fournit le contexte dans lequel ces caractéristiques et ces catégories deviennent significatives (Holman, Gold, & Thorpe, 2003, p. 56). Les récits servent à échanger de l'information, à indiquer aux autres comment agir et à articuler l'avenir, en plus de constituer une mémoire culturelle orale et d'être une façon de réécrire l'histoire aux fins de légitimation d'actions présentes (Boje, 2003, p. 42). Ils se retrouvent partout : dans les courriels, les conversations informelles dans les corridors (Czarniawska, 2008, p. 40), les échanges plus formels lors de réunions, les documents administratifs et stratégiques.

L'acteur est ainsi tour à tour conteur, auditeur et, par extension, auteur de récits, comme l'expliquent Shotter et Cunliffe : « (...) *practical authorship is not just about managing communication, but also creating meaning in a relationally responsive way. It is a different way of being and relating – a different understanding of how language constitutes our social realities and sense of self (...)* » (Shotter & Cunliffe, 2003, p. 19). L'acteur-auteur (co-) crée de nouvelles possibilités autour de lui, il imagine un sens à sa propre identité et celles des autres, et ébauche le contour des relations qui sous-tendent l'organisation (Shotter & Cunliffe, 2003, pp. 20-21). Le récit illustre bien les tensions entre objectivité et (inter) subjectivité qui sous-tendent le vécu de l'acteur organisationnel, comme le relève Hummel :

*There is at least some evidence [...] that managers care first and foremost about putting a problem together, in a way that makes sense to those concerned, before taking it apart. In the synthesis of construction, immediate concern for objective determination of scientific facts takes a back seat. In the driver's seat is the need to construct intersubjective agreements defining particular events in*

*which self and others are, and remain, involved* (Hummel, 1991, p. 36).

Toutefois, l'acteur n'est pas nécessairement maître des récits, et ces derniers ne sont ni neutres, ni monolithiques ; au cœur de ceux-ci, on retrouve souvent les enjeux de pouvoir ou de contrôle. Tant le praticien que le chercheur doivent donc être sensibles au statut des récits (par exemple, dominant, minoritaire, marginal, etc.), au degré de liberté accordé aux acteurs dans la narration de leurs récits, et au sort réservé à ceux qui résistent aux récits dominants (Boje, 2003, p. 50).

La présence du texte sous toutes ses formes, tant à l'oral qu'à l'écrit, se fait sentir partout dans l'organisation, ce qui a mené certains chercheurs à parler de l'organisation comme texte (G. Morgan, 2006), réseau de conversations (Ford & Ford, 2003), ou organisation narrative (Boje, 2003; Czarniawska-Joerges, 1997). Dans ma recherche, je ne vais pas aussi loin que ces derniers, mais je reconnais dans le récit un moyen privilégié d'interagir, de donner du sens à l'expérience et de justifier les actions, d'une part, et de construire ainsi que d'accéder à la connaissance, d'autre part. Si l'organisation n'est pas essentiellement narrative, le récit joue néanmoins un rôle dans sa construction sociale et dans la formation identitaire des acteurs qui y évoluent. Le récit peut également constituer une source ou un espace de réflexivité pour les acteurs; il permet de structurer subjectivement l'expérience humaine.

### **3.4.3 Réflexivité et éthique**

On ne peut parler d'identité dans la construction sociale de l'organisation sans aborder la question de la réflexivité et de son corollaire, l'éthique, deux dimensions de l'acteur que l'administration publique traditionnelle a négligées, à la faveur de l'efficacité, et qu'une approche structuro-fonctionnaliste tend à occulter ou à tenir pour acquises. Or, tous les êtres humains possèdent cette capacité d'auto-examen ou d'auto-évaluation de leurs rapports aux autres. L'acteur est en mesure de pratiquer la réflexivité, parce qu'il est conscient de son image, capable de formuler et de réfléchir aux moyens et aux fins de ses actions (Lash, 1993, p. 202 dans Jun, 2006, p. 168). Selon Jun, la réflexivité est une pratique nécessaire pour examiner les activités quotidiennes en administration publique, à la lumière du contexte social, des interactions humaines, de la critique et de la dialectique, pour ainsi possiblement révéler les conséquences néfastes et indésirables de comportements, de discours, de

procédures administratives ou de politiques (2006, p. 168). Elle touche ainsi au fondement moral et éthique de l'action, des décisions et des relations humaines. Processus dialogique, la réflexivité permet de dépasser les cadres préétablis et les présuppositions, pour s'émanciper de ses biais, et ainsi développer une compréhension intersubjective de l'organisation qui tient compte des différences d'idées et d'expériences (2006, pp. 169-170). Selon Cunliffe et Jun, la réflexivité, bien plus qu'un processus intellectuel et rationnel, s'ancre dans les questions identitaires : « *Reflexivity (...) goes beyond calculative problem solving toward exploring tensions and recognizing the ephemeral nature of our identities and our social experience* » (Cunliffe & Jun, 2005). Ces deux chercheurs distinguent deux formes de réflexivité : la réflexivité pour soi et la réflexivité critique. La réflexivité pour soi désigne un acte conscient et existentiel où l'on examine ses valeurs et soi-même en exerçant une conscience critique (2005, p. 229). Issue des travaux de Heidegger (2001), la réflexivité pour soi, acte de déstructuration, est une partie intégrante de l'approche phénoménologique (id.). Liée à la construction sociale, la réflexivité pour soi revêt un caractère ontologique, dans la mesure où on reconnaît l'impact de ses pratiques dans la construction de la réalité ; similairement, l'acteur réflexif est conscient de son rôle créateur, transformateur ou destructeur au sein de l'organisation (2005, p. 230).

En revanche, la réflexivité critique témoigne du virage linguistique effectué par les postmodernistes, parmi lesquels on retrouve Derrida et Foucault, et s'appuie sur la déconstruction du langage, de la connaissance, de l'idéologie et du pouvoir pour en révéler les paradoxes (id.). La réflexivité critique met en lumière le caractère évolutif des significations et rend évidente l'absurdité des prétentions à la vérité (2005, p. 231).

La pratique de la réflexivité dans ses deux dimensions en administration publique permet d'une part aux acteurs de remettre en question leurs présupposés, leurs pratiques, leurs actions et leur impact sur leur organisation et sur la communauté et, d'autre part, d'examiner les relations de pouvoir au sein de l'organisation (Cunliffe & Jun, 2005, p. 233). Des acteurs réflexifs contribuent à créer de nouvelles possibilités d'action, de nouvelles façons d'être et d'entrer en relation, tout en tenant compte des responsabilités éthiques qui y sont associées (2005, pp. 234-235). Parallèlement, j'avancerais que la réflexivité est, en administration



publique et ailleurs, une qualité essentielle qui permet à l'acteur-chercheur de comprendre ses propres a priori, ses valeurs et ses schèmes d'idées, et d'examiner comment ceux-ci modulent sa compréhension de son objet d'étude, ses interactions et la connaissance qu'il produit dans un contexte de recherche.

### **3.5 Résumé du chapitre**

Cette présentation du positionnement ontologique et épistémologique visait à expliciter les rapports du chercheur à la réalité, à l'être et à la connaissance, afin de permettre au lecteur de mieux saisir les paramètres sous-tendant la compréhension du phénomène tel que problématisé dans la première section de cette thèse. Ainsi, pour comprendre la construction identitaire des analystes des organismes centraux fédéraux, je préconise l'approche de la construction sociale, posture à la fois ontologique et épistémologique qui souligne l'intersubjectivité du monde social et l'importance de l'acteur comme producteur de sens et de significations. Une telle perspective présuppose la prépondérance des interactions et de la communication active dans la construction de la réalité organisationnelle, y compris dans sa forme institutionnalisée, tout en rappelant son caractère éphémère et évolutif. Les interactions dans la construction sociale servent à la formation et à la négociation des identités des acteurs et de l'organisation. La dimension identitaire de l'acteur mène à la réflexivité, dernière pièce du puzzle de la construction sociale, par laquelle l'acteur examine son rapport aux autres, remet en question ses idées et ses pratiques, forge son identité et module l'organisation au sein de laquelle il évolue. Ce positionnement m'apparaît cohérent et le plus pertinent pour appréhender mon objet d'étude. Dans la prochaine section, je décrirai l'appareillage méthodologique me permettant d'opérationnaliser cette étude, en accord avec le positionnement ontologique et épistémologique.

## Chapitre 4 : Méthodologie

Dans la section précédente, j'ai précisé mon positionnement en faveur d'une ontologie relationnelle différenciée s'appuyant sur le caractère processuel de l'être et de la réalité. En prolongement de cette ontologie, j'ai privilégié la perspective de la construction sociale, selon laquelle la réalité et la connaissance émergent des interactions entre les acteurs dans le monde social. Ce choix épistémologique souligne l'importance des acteurs, et plus particulièrement des enjeux identitaires résultant des interactions, des (re)négociations et de la co-construction de sens. Dans ce contexte interactionnel, j'ai retenu le récit comme mode d'accès à la connaissance; véritable moteur de réflexivité, le récit permet de structurer l'expérience subjective des acteurs. Par ce positionnement, cette thèse s'inscrit dans le courant de la science interprétative et se veut une recherche fondamentalement qualitative. La science interprétative reconnaît la multiplicité des significations possibles et les ambiguïtés qui en découlent (Yanow, 2015, p. 21). Elle s'intéresse au sens que donnent les gens aux normes, aux règles et aux valeurs qui encadrent leurs interactions, le but étant d'améliorer la compréhension mutuelle entre le chercheur et les acteurs, et la compréhension de soi parmi les acteurs (J. D. White, 1999, p. 49). Dans la recherche en science sociales, interprétativisme et approche qualitative vont de pair (Anadón, 2006).

Selon Anadón et Guillemette, la production de connaissance en recherche qualitative est rendue possible par trois conditions :

(...) 1) la valorisation de la subjectivité comme espace de construction de la réalité humaine ; 2) la revendication de la prise en compte de la vie quotidienne comme lieu permettant de comprendre la réalité socioculturelle ; 3) l'intersubjectivité et le consensus comme stratégies pour accéder à une connaissance valide de la réalité (Anadón & Guillemette, 2006, p. 30).

Ainsi, dans une démarche qualitative et interprétative, la connaissance et les idées au sujet des réalités sociales sont construites de façon intersubjective ; les connaissances liées à ce type de recherche ne peuvent être produites qu'en interagissant avec les acteurs dans leurs propres situations et selon leurs propres « paramètres » (Haverland & Yanow, 2012, p. 404). Le caractère contextualisé du chercheur et des acteurs constitue ainsi un élément déterminant

de ce type de recherche, qui ne requiert, au demeurant, aucun concept ou théorie prédéfinis. Ces derniers peuvent au contraire figurer au chapitre des résultats du processus de recherche (2012, p. 405). En ce sens, ce type de démarche scientifique appelle un rapport inductif à la production de connaissances, c'est-à-dire une connaissance émergeant des données ; ainsi, la recherche qualitative « valorise l'exploration inductive » et une « connaissance holistique de la réalité » (Anadón & Guillemette, 2006, pp. 30-31). La logique de la recherche qualitative et interprétative s'inscrit dans les traditions philosophiques de la philosophie analytique du langage, l'herméneutique et la phénoménologie (J. D. White, 1999, p. 47). Avant d'entrer dans le détail des méthodes que préconise cette recherche, il m'incombe de définir et d'approfondir la phénoménologie et l'herméneutique, ces deux pierres d'assise de ma méthodologie.

#### **4.1 Phénoménologie : l'expérience humaine vécue**

La phénoménologie est avant tout un mouvement philosophique dont l'ambition est de décrire les structures de l'expérience telle que présentée à la conscience humaine, sans recours à des théories ou des présuppositions provenant d'autres disciplines, et particulièrement celles associées aux sciences naturelles (J. D. White, 1999, pp. 47-48). Selon la phénoménologie, la tâche principale du chercheur en sciences sociales consiste donc à comprendre comment les acteurs constituent les phénomènes qui existent pour eux dans leur vie (Psathas, 1968, p. 503). Une telle entreprise s'appuie sur la pensée de sens commun des acteurs, cette connaissance de leur vie de tous les jours qui couvre diverses dimensions du monde social (Schütz, 1971, p. 55). Les construits qui résultent de cette entreprise sont de second ordre, comme l'explique Schütz :

*The thought objects constructed by the social scientist, in order to grasp this social reality, have to be founded upon the thought objects constructed by the common-sense thinking of men, living their daily life within their social world. Thus, the constructs of the social sciences are, so to speak, constructs of the second degree, that is, constructs of the constructs made by the actors on the social scene, whose behavior the social scientist has to observe and explain (...)* (1971, p. 59).

Au-delà de cette description générale, ce riche courant épistémologique et méthodologique qu'est la phénoménologie se décline selon diverses approches que j'aborderai dans les prochains paragraphes.

#### 4.1.1 Husserl et Heidegger : maître et élève

Husserl est, sans conteste, le principal maître à penser à l'origine de la phénoménologie. Par l'entremise de Schütz, qui a vulgarisé les idées de Husserl (Bunge, 1996, p. 293), de grands penseurs du 20<sup>e</sup> siècle se sont inspirés des écrits du philosophe mathématicien tchèque, de Heidegger à Derrida, en passant par Merleau-Ponty, Sartre et Gadamer, pour n'en nommer que quelques-uns. On dit aussi de Husserl qu'il est le précurseur du postmodernisme (Bunge, 1996, p. 294).

La phénoménologie de Husserl s'efforce d'identifier les structures centrales essentielles d'une expérience donnée (Larkin & Thompson, 2012, p. 102), c'est-à-dire, arriver à l'essence même du vécu. Connaître signifie donc expérimenter un phénomène de façon immédiate et pure, et en ce sens, la phénoménologie d'inspiration husserlienne constitue une forme radicale d'empirisme (Chia, 2002, p. 8). Pour le chercheur, ceci implique de se mettre à la place de la personne ou du sujet qui expérimente un phénomène. Une telle approche à l'expérience s'appuie sur la conscience, l'intentionnalité et les mouvements de réduction. Pour Husserl, la conscience signifie à la fois l'être phénoménologique et l'entrelacement des expériences psychiques, la reconnaissance intérieure par l'être humain de ses propres expériences psychiques, et la désignation complète des actes mentaux ou expériences intentionnelles (Husserl, 2001, p. 201). On entend par intentionnalité cette qualité de l'être humain par laquelle il prend conscience d'un objet ; aucun objet, matériel ou immatériel, n'existe indépendamment avant d'en avoir conscience (Chia, 2002, p. 9). L'intentionnalité « désigne donc le lien structurel qui unit le sujet à l'objet » et « noue le sujet au monde » (Meyor, 2005, p. 104). La méthode de l'*epoché*, ou *bracketing*, permet au chercheur de suspendre son jugement et ses présuppositions afin d'accéder à l'essence du phénomène tel qu'appréhendé par la conscience, comme l'explique Alexander : « (...) *the objectivity of social life—its 'realness' vis-à-vis the actor—rests upon the actor's ability to bracket, to make invisible to his own consciousness, his intentional creation of objectivity* » (Alexander, 1988, p. 34). Subséquemment, par la réduction eidétique, le chercheur parvient à la structure

essentielle de l'objet, c'est-à-dire aux concepts purs de généralité, qui sont indépendants des contingences de l'objet factuel qui sert de point de départ au processus de généralisation (Schütz, 1971, p. 281). Husserl décrit sa méthode phénoménologique comme transcendantale (Husserl, 2001, p. 98), car elle doit permettre d'aller au-delà des intentionnalités pour atteindre l'universalité (ou l'objectivité) des phénomènes, dans un monde foncièrement intersubjectif (Schütz, 1970, p. 57).

Bien qu'il soit le principal émule de Husserl, Heidegger, en poursuivant la réflexion sur la phénoménologie, s'est clairement distancié de son maître après la mort de ce dernier. Pour Heidegger, l'être humain est d'abord et avant tout en lien avec l'Autre ; la réalité humaine consiste donc à être dans le monde, et donc, à être avec l'Autre (Schütz, 1971, p. 186). Cette expérience humaine, où l'être et le monde ne font qu'un, est nommée *Dasein* (Heidegger, 2001, p. 53). Pour cette raison, Heidegger remet notamment en question la méthode du *bracketing*. Selon lui, dans le contexte de la recherche, il n'est pas possible pour l'acteur d'investiguer « les choses dans leur apparence » pour identifier leurs essences tout en restant neutre ou détaché de celles-ci (Sloan & Bowe, 2014, p. 1294). L'acteur existe dans le monde avec les phénomènes et les essences qu'il tente de comprendre et d'identifier ; il serait donc illusoire de chercher à se soustraire à sa propre position existentielle. Les significations du monde phénoménal n'émergent qu'à partir des a priori de la compréhension de l'acteur, comme l'explique Lavery: « *Meaning is found as we are constructed by the world while at the same time we are constructing this world from our own background and experiences. There is a transaction between the individual and the world as they constitute and are constituted by each other* » (Lavery, 2003, p. 24).

Par conséquent, parce qu'elle met en lumière l'indissociabilité de l'être du monde dans lequel il vit, la phénoménologie que préconise Heidegger est fondamentalement existentielle, contrairement à la phénoménologie husserlienne, dite descriptive (Larkin & Thompson, 2012, p. 102). Dans cette perspective, le seul moyen d'appréhender le monde phénoménal est par le biais de l'interprétation : « *Our investigation itself will show that the meaning of phenomenological description as a method lies in interpretation (...). The phenomenology of Dasein is a hermeneutic in the primordial signification of this word, where it designates this*

*business of interpreting* » (Heidegger, 2001, pp. 61-62). La phénoménologie existentielle (ou herméneutique) de Heidegger s'appuie ainsi sur l'interprétation, mettant de ce fait l'accent sur l'utilisation du langage de l'acteur et la signification qu'il attribue aux phénomènes (Sloan & Bowe, 2014, p. 1294).

Considérant la nature de la recherche que je me propose d'entreprendre, et qui mobilise l'expérience vécue par les acteurs des organismes centraux fédéraux, je favorise la perspective élaborée par Heidegger. Celle-ci est cohérente avec l'esprit de cette recherche, car il ne s'agit pas tant de cerner l'essence du phénomène de construction identitaire, mais plutôt de comprendre ce que celui-ci signifie pour les acteurs concernés. En ce sens, la phénoménologie herméneutique s'inscrit de façon cohérente dans une ontologie relationnelle différenciée, dans la mesure où l'idée n'est pas de prétendre pouvoir saisir le caractère universel du phénomène étudié, mais plutôt d'appréhender les diverses facettes de son expérience. Les prochains paragraphes porteront par conséquent sur la phénoménologie herméneutique, au centre de laquelle l'interprétation et la réflexivité jouent un rôle primordial.

#### **4.1.2 La phénoménologie herméneutique : l'interprétation du vécu**

Considérant qu'être humain signifie interpréter (Laverty, 2003, p. 24), Heidegger se distingue de Husserl en introduisant dans l'approche phénoménologique une dimension herméneutique prépondérante. L'herméneutique est la science ou l'art de l'interprétation (Chia, 2002, p. 11); elle traite des approches systématiques visant à clarifier la signification des textes, et, par extension, le sens de toute action, produit, expression ou institution humaine pouvant être traité comme un texte, tant à l'oral qu'à l'écrit, dans la communication verbale ou non verbale (D. Balfour & Mesaros, 1994, p. 560). Il ne s'agit donc plus de décrire les structures essentielles de la conscience et du phénomène, comme chez Husserl, mais plutôt d'interpréter l'expérience et d'expliquer la signification de l'être (Horrigan-Kelly, Millar, & Dowling, 2016, p. 2). La phénoménologie herméneutique se veut ainsi à la fois une perspective théorique et une méthodologie désignant un processus de description et d'interprétation de l'expérience humaine pour comprendre la nature centrale de cette expérience (Tan, Wilson, & Olver, 2009, p. 2).

La phénoménologie herméneutique comme méthodologie mobilise la réflexivité de l'acteur et du chercheur. Comme j'y ai fait allusion plus haut, la réflexivité en contexte de recherche décrit le processus par lequel les chercheurs sont conscients de la manière dont leurs questions, leurs méthodes et la position de leur sujet peuvent avoir un impact sur les données ou les connaissances produites dans une étude (Sloan & Bowe, 2014, p. 1297). Le chercheur utilise alors l'empathie ou une expérience antérieure pertinente comme aide à l'analyse des données ou à l'interprétation des significations (id.). La réflexivité du chercheur fait ainsi appel à sa capacité d'introspection.

Cette qualité est ici d'autant plus pertinente, puisque j'ai moi-même vécu, à titre de fonctionnaire recruté par un organisme central fédéral, l'expérience ou le phénomène que je cherche à étudier. Mon interprétation et ma compréhension de l'expérience des participants à ma recherche seront donc nécessairement imprégnées de ma propre intégration au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Cette part de réflexivité dans le travail de recherche mobilise ce que C. Wright Mills nommait « imagination sociologique » : « (...) *You must learn to use your life experience in your intellectual work : continually to examine and interpret it* », disait Mills ; « (...) *you are personally involved in every intellectual product upon which you may work* » (1967, p. 196). L'imagination sociologique et la réflexivité sont ainsi basées sur l'habileté mentale de se situer (soi-même) dans l'histoire et la société (Riemer, 1977, p. 468).

Outre la réflexivité, la phénoménologie herméneutique fait également appel à la capacité de réflexion du chercheur. Selon van Manen, la phénoménologie est un projet de réflexion sur l'expérience vécue de l'existence humaine (van Manen, 2007, p. 11). La réflexion nécessite du chercheur qu'il adopte un mode rétrospectif, comme l'indique Laverty :

*The researcher is called, on an ongoing basis, to give considerable thought to their own experience and to explicitly claim the ways in which their position or experience relates to the issues being researched. The final document may include the personal assumptions of the researcher and the philosophical bases from which interpretation has occurred* (Laverty, 2003, p. 28).

Entre introspection et rétrospection, le chercheur apparaît ainsi pleinement impliqué, et personnellement investi, dans l'interprétation et la compréhension du phénomène étudié,

mobilisant sa propre expérience et son intériorité. Mais il n'agit pas en isolation ; il interagit avec les participants pour arriver à une compréhension commune du phénomène, nourrie de l'attribution de signification par le participant, de l'interprétation du chercheur, à la fois introspective et rétrospective, et de l'interaction entre les deux. Un tel processus permet de créer une communauté interprétative qui résulte en une compréhension intersubjective du phénomène ; il s'agit du cercle herméneutique (Hatch & Yanow, 2003, p. 68). La phénoménologie herméneutique repose ainsi sur une prémisse de co-construction de la réalité sociale et de spécificité contextuelle de la connaissance (2003, p. 69).

#### 4.1.2.1 Une méthodologie indiquée pour une stratégie de recherche « opportuniste »

Mon expérience dans un organisme central n'est donc pas anodine ; je ne peux ni la négliger, ni en faire abstraction dans le contexte de cette recherche. Je dois au contraire la mettre à contribution, m'en servir pour mieux comprendre et interpréter le phénomène qui m'intéresse ; en d'autres mots, je dois l'utiliser à mon avantage. Je suis un initié, en terrain connu et face à un phénomène familier ; mon travail de terrain doit par conséquent le refléter. C'est ce que Riemer nomme recherche « opportuniste » : *« Adoption of an opportunistic research strategy enables the researcher to use familiar situations or convenient events to their advantage. They know rather than know about their area of study. They are insiders »* (Riemer, 1977, p. 469).

Riemer distingue trois variétés de recherche opportuniste : celle où le chercheur tire profit de circonstances uniques ou d'événements opportuns, celle impliquant des situations sociales familières, et celle où le chercheur met à contribution une expertise spéciale. Dans le premier cas, le chercheur profite de circonstances ou d'événements auxquels il est confronté, et qui constituent une expérience unique et ponctuelle, qu'il s'agisse par exemple d'une maladie, d'un nouveau travail, ou de la maternité/paternité (id.). Le chercheur voit alors dans cet événement une occasion de s'immerger et d'étudier un phénomène d'intérêt. La deuxième variété concerne plus spécifiquement le caractère d'initié du chercheur ; celui-ci poursuit ainsi des recherches dans un milieu où il évolue ou a longtemps évolué (le travail, l'université, etc.), ou encore un milieu où il se retrouve régulièrement (un bar, un espace public, un voisinage, etc.) (1977, p. 471). Le chercheur se trouve dès lors en terrain connu ;



il en connaît les acteurs, les lieux physiques, l'historique et l'ambiance, mais surtout, il peut témoigner de l'évolution du milieu qu'il étudie. Enfin, dans le troisième cas, le chercheur tire profit de compétences, de connaissances ou d'expertises personnelles, au-delà de son expertise de chercheur. On pense par exemple à une passion pour la musique, un intérêt marqué pour un sport ou un hobby, un dévouement pour une cause, qu'il s'agisse de militantisme ou de bénévolat, ou encore un métier passé (policier, ambulancier, etc.) (1977, p. 472).

En ce qui me concerne, mon étude du phénomène de construction identitaire dans les organismes centraux fédéraux correspond à la deuxième variété de recherche opportuniste, dans la mesure où je compte exploiter un phénomène déjà vécu se déployant dans un contexte familier. Adopter une telle stratégie permet un accès plus aisé au terrain, facilite le rapport avec les participants, et peut contribuer à la formulation d'une interprétation plus fidèle de l'expérience de ces derniers, comme l'explique Riemer : « *Since the researcher already possesses a vernacular of the members, and in many cases may have been socialized as they have, he can interpret 'their world' more truthfully* » (1977, p. 474). Pour cette raison, une stratégie de recherche opportuniste fait habituellement la part belle au « je » du chercheur, mobilisant un regard à la fois introspectif et rétrospectif (id.), regard que lui seul possède, ce qui renforce le caractère unique et inédit de sa démarche de recherche.

La phénoménologie herméneutique, dont j'ai discuté précédemment, apparaît particulièrement appropriée au regard d'une stratégie de recherche opportuniste. Dans l'approche phénoménologique, l'objet des sciences sociales est la compréhension par les acteurs sociaux de leur action, à deux niveaux, soit celui de la conscience individuelle et celui de l'interaction des acteurs dans le monde social (Hekman, 1980, p. 355). Le monde social revêt dès lors un caractère fondamentalement intersubjectif, dans la mesure où la compréhension et le sens émergent des interactions entre individus dans le partage d'une expérience (1980, p. 345). La recherche opportuniste, où le chercheur tire profit de sa propre expérience du phénomène étudié pour en construire l'interprétation, rejoint l'esprit de la phénoménologie herméneutique, permettant ainsi de saisir la richesse, les nuances et la profondeur de l'expérience des acteurs au sein des organismes centraux. Dans son processus

d'interprétation, qui mobilise aussi les participants, le chercheur en vient à réexaminer ses expériences tenues pour acquises et ainsi, peut-être, découvrir des significations nouvelles ou oubliées (Laverty, 2003, p. 22).

## 4.2 L'analyse phénoménologique interprétative

Du point de vue de la méthode, Sloan et Bowe définissent la phénoménologie en ces termes :

*The findings—or outcome—of this type of study is a collection of descriptions of meanings of individuals of their lived experiences; experiences of concepts or phenomena. The descriptions will usually appear as written phrases or statements that represent the meaning that a person—a study participant, for example—attributes to a related experience (2014, p. 1293).*

La phénoménologie herméneutique, que j'adopte dans cette recherche, met l'accent sur la compréhension de la signification qu'accordent les acteurs à leur expérience du phénomène étudié, par le truchement de l'identification de thèmes et de l'interprétation des données recueillies (2014, p. 1295).

Parmi les différentes approches associées à la branche herméneutique ou heideggérienne de la phénoménologie, on peut souligner la phénoménologie interprétative, élaborée par Patricia Benner, et l'analyse phénoménologique interprétative de Jonathan A. Smith. La perspective de Benner, utilisée en sciences infirmières, met l'accent sur l'exploration de la pratique ; elle cherche à observer et à dégager les points communs dans les compréhensions et les connaissances pratiques du quotidien des participants, omettant volontairement leurs compréhensions privées ou idiosyncratiques (Gill, 2014, p. 125). L'approche de Smith, issue de la psychologie, vise pour sa part à explorer en détail comment les participants donnent un sens à leur monde personnel et social, avec une attention particulière accordée aux significations que ces derniers associent à des expériences ou des événements singuliers (2014, p. 126). À la lumière de cette définition, j'ai choisi l'analyse phénoménologique interprétative (API), qui m'apparaissait indiquée pour ma recherche, dans la mesure où je m'intéresse à l'expérience intersubjective des participants, tant ce qu'elle implique pour leur intériorité que pour leur évolution dans un monde social. Dans les prochains paragraphes, je décrirai cette approche pertinente pour la recherche en milieu organisationnel (Gill, 2014).

L'API est une approche de la recherche qualitative examinant comment les gens donnent un sens aux expériences majeures de leur vie (Smith, Flowers, & Larkin, 2009, p. 1). C'est une méthode systématique qui vise à « démêler » les significations contenues dans les propos d'un ou de plusieurs acteurs, par le biais d'un processus d'interprétation du texte issu des transcriptions d'entretiens avec ces derniers (Willig, 2001, p. 53). L'API conçoit les acteurs comme des êtres cognitifs, linguistiques, affectifs et physiques ; elle suppose qu'il y a un lien entre le discours et les pensées de ceux-ci et leur état émotionnel (Smith & Osborn, 2003, p. 54). Les acteurs attribuent une signification aux événements ; ces significations forment leur expérience de ces événements, et sont le produit des interactions dans le monde social, comme l'explique Willig : « *This means that people's interpretations are not entirely idiosyncratic and free-floating ; they are bound up with social interactions and processes that are shared between social actors* » (Willig, 2001, pp. 66-67). L'objectif de cette méthode s'intéressant à l'expérience (inter) subjective du monde consiste donc à mieux comprendre les pensées, les émotions et les croyances des participants en lien avec le phénomène étudié (Willig, 2001, p. 66).

Trois caractéristiques définissent l'API, selon Smith. D'abord, cette approche est profondément idiographique, c'est-à-dire qu'elle met l'accent sur le particulier : comment un phénomène expérientiel particulier est compris par un groupe particulier d'acteurs, dans un contexte particulier (Smith et al., 2009, p. 29). Elle est également idiographique en ce qu'elle privilégie l'étude détaillée et approfondie de chaque cas dans sa singularité, suivie d'une analyse inter-cas dans le but de dégager les thèmes communs, les convergences et les divergences (Smith, 2004, p. 41). L'API est par ailleurs une méthode inductive, dans la mesure où les techniques employées sont suffisamment flexibles pour permettre l'émergence, durant la collecte des données et l'analyse, de sujets ou de thèmes imprévus (2004, p. 43). Enfin, l'API est de nature interrogative ; bien qu'elle implique l'analyse en profondeur d'un ensemble de cas particuliers, elle peut néanmoins se rattacher aux écrits existants, notamment pour remettre en question certaines présuppositions, enjeux ou façons de problématiser (2004, pp. 43-44).

Selon Smith, Flowers et Larkin, l'utilisation de l'API s'appuie sur une double herméneutique. Le chercheur tente de comprendre les participants (fabrication de sens de second ordre), qui tentent de comprendre un phénomène particulier (fabrication de sens de premier ordre) (Smith et al., 2009, pp. 35-36). La connaissance issue de la double herméneutique est le produit du processus interprétatif du chercheur, qui mobilise divers niveaux d'analyse. Au premier niveau, l'interprétation est ancrée dans le texte ; le chercheur fait une lecture « littérale » du texte, pour dégager ce dont il semble être question à première vue. Au deuxième niveau, le chercheur est toujours attaché au texte, mais il s'intéresse maintenant non plus au strict contenu littéraire, mais à la forme du discours, par exemple, l'utilisation de métaphores, les niveaux de langage et l'enchaînement des idées. Le troisième niveau d'analyse pousse l'interprétation plus loin, en s'attardant par exemple à la temporalité du texte (Smith, 2004, pp. 44-45).

La double herméneutique rejoint également ce que Ricœur nommait respectivement l'herméneutique empathique, qui vise à reconstruire l'expérience originale dans ses propres termes, et l'herméneutique interrogative ou de suspicion, impliquant d'interroger de façon critique le texte des participants (Smith & Osborn, 2003, p. 53). Smith soutient cependant que la première forme a préséance sur la seconde :

*Broadly, one can say that most of the interpretive levels employed in IPA are more in keeping with (...) a hermeneutics centred in empathy and meaning recollection. However, IPA also allows a hermeneutics of questioning, of critical engagement, as the reader may well ask questions and posit readings which the participants would be unlikely, unable or unwilling to see or acknowledge themselves* (Smith, 2004, p. 46).

La connaissance résultant de la double herméneutique au cœur du processus d'API est donc nécessairement réflexive, car pour se rapporter à l'expérience des autres, le chercheur doit être en mesure d'identifier et de réfléchir à ses propres expériences et ses présuppositions (Larkin & Thompson, 2012, p. 103). Il s'agit en outre d'une connaissance qui est toujours située, ou contextualisée ; l'API s'inspire ainsi de Heidegger (le *Dasein*) et de Merleau-Ponty (l'incarnation du sujet) (2012, p. 102).

À cette double herméneutique peut s'ajouter une autre dimension visant l'interprétation critique des processus inconscients, des idéologies, des relations de pouvoir, et d'autres expressions de domination à l'œuvre dans les organisations, ce que certains appellent la « triple herméneutique » (Duberley & Johnson, 2009, p. 350). On doit à Alvesson cette adaptation à la théorie de l'organisation de la théorie critique issue de l'école de Francfort, et plus particulièrement de penseurs comme Horkheimer et Adorno, Marcuse et Habermas (Alvesson, 1985, p. 117). L'herméneutique critique permet d'introduire un élément émancipatoire dans l'analyse des organisations qui vise à réfléchir aux structures sociales ainsi qu'aux règles et aux conventions tenues pour acquises à l'intérieur d'un système social (Phillips & Brown, 1993, p. 1555). Une telle perspective permet de faire entendre les voix opprimées et lire les textes négligés en contexte organisationnel (Jacobs, 2014, p. 307). Dans cette thèse, par exemple, une analyse herméneutique critique pourrait permettre de souligner le caractère oppressif du discours managérial sur les analystes des organismes centraux, ou encore de dénoncer des conditions d'exercice aux effets néfastes pour les acteurs impliqués.

#### 4.2.1 Les étapes de l'analyse phénoménologique interprétative

La méthode de l'API, foncièrement itérative et inductive, a pour but l'élaboration d'une interprétation organisée, détaillée, plausible et transparente de la signification des données (Larkin & Thompson, 2012, p. 104). L'analyse procède selon quatre étapes pour chaque cas que contient une étude. La première étape constitue la rencontre initiale du chercheur avec le texte, et consiste en la (re)lecture de la transcription de l'entretien. C'est l'occasion pour le chercheur de produire des notes générales traduisant les réflexions et les observations liminaires qu'il souhaite enregistrer en réponse au texte (Willig, 2001, p. 54). Cette première étape vise à s'assurer que le participant devienne le point focal de l'analyse, comme l'expliquent Smith, Flowers et Larkin : « *Because most people are used to reading and summarizing complex information in very short periods of time, this part of the process is about slowing down our habitual propensity for 'quick and dirty' reduction and synopsis. (...) To begin the process of entering the participant's world it is important to enter a phase of active engagement with the data* » (Smith et al., 2009, p. 82).

Durant la deuxième étape de l'analyse, habituellement la plus longue, le chercheur explore le contenu sémantique et l'utilisation du langage (Smith et al., 2009, p. 83). Cette deuxième étape est à la fois phénoménologique, dans la mesure où le chercheur note dans le texte les passages faisant référence aux choses, incluant leur signification, d'importance pour le participant, et interprétative, le chercheur tentant de comprendre le comment et le pourquoi des préoccupations du participant (id.). Ces annotations sont habituellement inscrites dans la marge droite du document. Le chercheur peut d'ailleurs étiqueter ses notes sur le texte selon qu'elles sont de nature descriptive, linguistique ou conceptuelle (2009, p. 84). Cette étape peut également être l'occasion de jouer avec le texte, de le déconstruire ou le décontextualiser, afin d'éviter le piège d'une lecture simpliste et porter une attention véritable aux mots et aux expressions que le participant utilise (2009, p. 90). Dans cette recherche, par exemple, les participants ont recours à diverses images et métaphores pour décrire les rôles des analystes centraux; parallèlement, l'utilisation de divers pronoms personnels (je, tu, nous, ils, etc.) est révélatrice de la construction de sens sous-tendant les enjeux identitaires.

La troisième étape de la démarche consiste à identifier et étiqueter chaque section du texte selon le ou les thèmes qu'elle représente. Ces thèmes, annotés dans la marge gauche du document, sont conceptuels (Willig, 2001, p. 55). Ce processus d'élaboration de thèmes émergents constitue une manifestation du cercle herméneutique que j'ai abordé précédemment, le chercheur opérant un nouveau découpage du texte initial ; suivant l'interprétation qu'il en fait, le texte est réorganisé en unités de sens, ce qui permet de dégager des concepts de second ordre (Smith et al., 2009, p. 91).

Enfin, le chercheur tente d'établir, lors de la quatrième étape d'analyse, des liens entre les thèmes émergents. Certains d'entre eux forment naturellement des grappes conceptuelles partageant des significations ou des références, alors que d'autres sont liés entre eux de façon hiérarchique (Willig, 2001, p. 55). Tous les thèmes dégagés à l'étape trois ne sont pas nécessairement retenus ; certains sont mis de côté par manque de pertinence, le chercheur gardant en tête sa question de recherche (Smith et al., 2009, p. 96). Pour mieux établir des liens et des tendances entre les thèmes émergents, Smith, Flowers et Larkin proposent six méthodes spécifiques : l'abstraction, la subsomption, la polarisation, la contextualisation, la

numération et l'organisation fonctionnelle. L'abstraction consiste à extrapoler, à partir d'une grappe de thèmes, un thème surordonné représentant la grappe (id.). De façon similaire, par la subsomption, le chercheur élève un thème émergent au statut de thème surordonné, si ce dernier permet le regroupement conceptuel d'autres thèmes émergents. La polarisation focalise l'attention du chercheur sur les différences entre les thèmes pour dégager des liens oppositionnels entre ceux-ci, liens qui peuvent en retour offrir un dispositif de plus haut niveau pour organiser les thèmes pour l'analyse (Smith et al., 2009, p. 97). La contextualisation consiste à lier des thèmes ou grappes de thèmes selon les éléments temporels, culturels et narratifs qu'ils représentent. Ici, la similarité naît de l'appartenance à un moment narratif particulier ou un événement clé de la vie des participants (2009, p. 98); dans cette recherche, il s'agit de l'entrée organisationnelle des analystes centraux. Par ailleurs, il peut parfois être pertinent de prendre en considération la fréquence et la récurrence de certains thèmes. La numération peut ainsi servir d'indicateur de l'importance relative d'un thème émergent, mais ce procédé ne devrait jamais être utilisé en isolation ; un thème peut n'apparaître qu'une fois dans le texte, mais être néanmoins central (id.). Enfin, l'organisation fonctionnelle permet d'examiner le rôle spécifique que jouent les thèmes dans le texte, l'idée étant que la fonction de l'utilisation du langage est intimement liée à la signification et aux pensées du participant (2009, pp. 98-99). Par exemple, dans leurs récits, plusieurs participants me reconnaissent comme un initié, ce qu'ils confirment en m'interpelant directement : « ... *you know what I mean...* »; « ...*you know how it is...* »; « ...*I'm sure you've seen that...* » Ces six procédés ne sont évidemment pas mutuellement exclusifs et devraient au contraire être utilisés conjointement, selon leur pertinence et l'aisance du chercheur à les mobiliser.

Une fois l'analyse complétée, il peut être utile pour le chercheur de représenter de manière plus structurée l'ensemble des thèmes, sous forme de tableau, d'arbre, de hiérarchie ou de diagramme circulaire, et de rédiger un compte-rendu narratif de cette structure (Larkin & Thompson, 2012, pp. 104-105). Le chercheur peut également produire une version plus détaillée sous forme de tableau et incluant les thèmes, des citations ainsi que l'endroit où elles apparaissent dans le texte (Willig, 2001, p. 55). La même démarche est effectuée pour

chaque cas de l'étude. Une fois tous les cas analysés, l'étape ultime pour le chercheur consiste à dégager des liens et des tendances entre les cas, s'éloignant de la perspective idiographique pour adopter une vision d'ensemble du phénomène étudié. À l'aide d'un tableau regroupant les thèmes surordonnés et leurs sous-thèmes, les citations associées provenant de tous les cas concernés et la localisation dans les textes, le chercheur est alors en mesure de rédiger son analyse (Smith et al., 2009, p. 101).

D'apparence très structurée, l'API n'en demeure pas moins un processus itératif et flexible, et le chercheur peut en tout temps adapter la méthode pour mieux convenir à sa façon de travailler et au phénomène étudié (Smith & Osborn, 2003, p. 55). Après cette description détaillée des étapes de l'API, la prochaine section portera sur les aspects plus spécifiques de la méthode, soit la nature des questions de recherche, les outils de cueillette de données appropriés et la question de l'échantillonnage.

#### **4.2.2 Spécificités de la méthode API**

##### *Questions de recherche*

En accord avec la démarche interprétative et réflexive que propose l'API, les objectifs d'une recherche s'appuyant sur cette approche se concentrent habituellement sur les expériences et les compréhensions qu'ont certaines personnes d'un phénomène particulier (Smith et al., 2009, p. 46). Les questions de recherche qui y sont associées sont donc, plus souvent qu'autrement, ouvertes, non directives et d'ordre processuel (Willig, 2001, p. 54). De telles questions réfèrent au « comment » d'un phénomène, par exemple : « Comment les gens ayant volontairement effectué un changement de carrière ont-ils vécu cette prise de décision ? » (Murtagh, Lopes, & Lyons, 2011, p. 251) ; « Comment les consultants en gestion donnent-ils du sens à leur propre identité de consultant ? » (Gill, 2015, p. 310). Ces questions sont de premier ordre et de nature exploratoire. À l'occasion, le chercheur accompagne celles-ci de questions de second ordre, qui peuvent entre autres référer à une théorie existante : « Dans quelle mesure les comptes-rendus de prise de décision correspondent-ils au modèle décrit dans la théorie y ? » (Larkin & Thompson, 2012, p. 103); « Quelles sont, pour les consultants en gestion, les implications psychologiques de leurs constructions identitaires ? » (Gill, 2015, p. 310). Ce second ordre de question rappelle le caractère interrogatif de l'API.



De façon similaire à ces exemples, ma question de recherche est également ouverte, non directive et processuelle : Comment les analystes des organismes centraux fédéraux vivent-ils le double processus de socialisation organisationnelle et de construction identitaire à la suite de leur embauche ? Cette question mobilise la réflexivité (introspection et rétrospection) des participants à la recherche, et les invite à partager avec le chercheur leur compréhension et leur interprétation du phénomène vécu. À cette question générale s'ajoutent des questions de second ordre que je reproduis ci-après :

- Que nous apprennent ce processus et l'expérience qu'en font les analystes sur les organismes centraux fédéraux ?
- Comment le dilemme entre contrôle et flexibilité s'inscrit-il dans les identités collectives des organismes centraux fédéraux, et quel rôle les acteurs jouent-ils dans la construction et l'articulation de leur spécificité, notamment en regard des dispositifs de pouvoir et d'influence à l'œuvre dans les interactions avec les interlocuteurs ministériels ?
- Que nous permet d'apprendre une perspective subjective et interprétative sur les organismes centraux, et plus largement, sur l'action étatique ?
- Comment la managérialisation du secteur public se répercute-t-elle sur les acteurs centraux, leur construction identitaire, leurs pratiques et leur compréhension du sens de leurs activités ?

### *Outils de cueillette de données appropriés*

L'analyse détaillée de la perception et du processus de *sensemaking* d'un phénomène dont des participants font l'expérience nécessite un outil de cueillette de données flexible et adaptable. Jusqu'ici, la pratique de l'API a favorisé l'utilisation de l'entretien semi-dirigé comme méthode exemplaire. Cette forme d'entretien permet au chercheur et au participant d'entamer un dialogue où les questions initiales sont modifiées à la lumière des réponses des participants et où le chercheur est en mesure de sonder ou d'approfondir les sujets intéressants émergeant naturellement durant l'échange (Smith & Osborn, 2003, p. 57). L'entretien, qu'il soit semi-dirigé ou en profondeur (Smith et al., 2009, p. 58), n'est toutefois pas le seul outil de cueillette des données. L'API nécessitant une transcription verbatim d'un

compte-rendu à la première personne, d'autres outils, comme les groupes de discussion ou le compte-rendu écrit, peuvent également être employés. L'important est que les participants puissent s'exprimer et raconter leur histoire (Larkin & Thompson, 2012, p. 103).

### *Échantillonnage et taille de l'échantillon*

L'API étant une méthode de recherche qualitative, la question de la taille de l'échantillon n'est pas aussi prédominante et impérieuse qu'en recherche quantitative. Cet enjeu est néanmoins considéré, et certaines spécificités prévalent. Le caractère idiographique de l'API requiert des échantillons de petite taille ; c'est la qualité des données, plutôt que leur quantité, qui permet les analyses perspicaces (Larkin & Thompson, 2012, p. 104). Conséquemment, l'échantillonnage raisonné, ou sélection téléologique des participants, est de mise ; ces derniers sont choisis en raison de leur expérience du phénomène à l'étude (Smith & Osborn, 2003, p. 56). Habituellement, le chercheur recrute les participants potentiels qui lui sont référés (méthode de la boule de neige) ou qu'il connaît de par son réseau de contacts. Ces participants représentent une perspective, plutôt qu'une population (Laroui & de la Garde, 2017; Smith et al., 2009).

Il n'y a pas de bonne ou de mauvaise taille d'échantillon en API. Celle-ci dépend du degré d'engagement que requiert l'analyse pour rendre compte de l'étude de cas, de la richesse des cas individuels, et des contraintes organisationnelles auxquelles le chercheur est soumis (2009, p. 51). Selon l'étude, l'échantillon peut ainsi varier d'un à cinq ou six cas (Smith & Osborn, 2003), et aller jusqu'à 10 (Smith et al., 2009, p. 52). Mais au-delà du nombre de participants, Larkin et Thompson recommande plutôt de réfléchir à la profondeur ou à la portée de l'engagement avec ces derniers : « (...) *it can be helpful to interview participants twice, or to use diaries or other additional tools to facilitate understanding between the researcher and participant. Expanding the design, to include interviews with related respondents can also be helpful* » (Larkin & Thompson, 2012, p. 104).

### **4.3    Rendre compte de l'expérience des analystes grâce à l'API : une incursion au cœur des organismes centraux fédéraux**

Comme l'indique Smith, les études recourant à l'API traitent habituellement d'enjeux existentiels significatifs pour les participants, parmi lesquels les questions identitaires sont prédominantes : « *And an even higher order superordinate construct which emerges from the corpus is identity in all its guises, manifestations and complexities* » (Smith, 2004, p. 49). L'API apparaît donc particulièrement appropriée pour étudier le processus de construction identitaire dont les analystes centraux font l'expérience, tant de façon introspective, au moment où ce processus a lieu, que rétrospective, alors qu'ils se le remémorent et y repensent après coup. À la lumière de la méthodologie retenue, dix analystes provenant des trois organismes centraux fédéraux (trois du Bureau du Conseil Privé, trois du Ministère des Finances et quatre du Secrétariat du Conseil du Trésor) se sont portés volontaires. Parmi ceux-ci, cinq étaient récemment embauchés (entre zéro et 12 mois dans l'organisme) alors que les autres cumulaient entre une et trois années d'expérience. Cette variété dans le nombre d'années d'expériences m'a permis d'étudier la construction identitaire à divers stades.

#### 4.3.1 Sélection des participant.es

Les modes de sélection des participant.es principaux à la recherche ont varié selon l'organisme. Au Bureau du Conseil Privé (BCP), un courriel d'invitation provenant d'un haut-dirigeant a été envoyé à tous les sous-ministres adjoints, qui l'ont diffusé dans leur secteur respectif. Trois analystes se sont portés volontaires. Au Ministère des Finances (FIN), à la suite d'une discussion des membres du comité ministériel de coordination, deux sous-ministres adjoints délégués ont accepté de m'aider à trouver des participants dans divers secteurs; trois analystes ont ainsi signalé leur intérêt. Au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), je n'ai pas obtenu d'appui organisationnel; j'ai plutôt affiché une invitation à participer sur GCcollab, sorte de média social pour les fonctionnaires, et j'ai fait appel à mon réseau de contacts, ce qui m'a permis de recruter quatre analystes.

Outre les participants principaux, je souhaitais également m'entretenir avec des interlocuteurs ministériels interagissant avec ces derniers, afin d'obtenir un regard extérieur sur l'expérience des organismes centraux de façon générale, et sur les analystes au centre en particulier. Lors de la première rencontre individuelle avec les participants principaux, je les ai invités à identifier un interlocuteur ministériel avec qui ils collaborent régulièrement et qui

serait prêt à participer, le temps d'un entretien, à ma recherche. Ce ne sont pas tous les analystes au centre qui ont réussi à trouver un.e volontaire, pour diverses raisons; néanmoins, j'ai pu recruter quatre intervenants ministériels, dont deux liés à des participants du BCP, un au SCT et un au FIN. Fait notoire, deux des quatre intervenants ministériels possédaient eux-mêmes une expérience au sein de l'un ou l'autre des organismes centraux, ce dont j'ai tenu compte lors de l'entretien, puisqu'ils sont d'anciens initiés jouant maintenant le rôle d'une partie prenante externe, enrichissant considérablement leurs propos.

Étant par ailleurs conscient de l'important roulement de personnel des organismes centraux, j'ai cherché à m'entretenir avec des personnes ayant évolué au centre, mais n'en faisant désormais plus partie. Leur expérience est pertinente, puisque le regard qu'elles portent sur les organismes centraux et leur propre expérience au centre sont maintenant teintés d'une autre expérience plus récente dans un ministère d'exécution. Grâce à mes contacts professionnels, j'ai recruté deux analystes « ex-centrés » qui avaient intégré un organisme central à titre d'analyste dans un poste de niveau d'entrée. De ces deux personnes, une entretenait désormais des liens avec des analystes centraux dans l'exercice de ses fonctions, ce qui était d'autant plus pertinent pour ma recherche.

Enfin, dans un but informatif, je me suis entretenu avec un cadre du secteur des ressources humaines (RH) de l'un des trois organismes centraux, afin de mieux comprendre le rôle et les responsabilités d'un tel secteur dans les processus d'entrée et de socialisation organisationnelles. Au terme de cet entretien, j'ai compris que les secteurs des RH viennent en appui aux gestionnaires, à qui l'on a délégué, dans les organisations fédérales, les pouvoirs de dotation. Les RH jouent donc un rôle de conseil et d'habilitation auprès de ces gestionnaires; les interventions directes auprès des analystes recrutés sont peu courantes, voire absentes.

Au total, 17 personnes ont participé à cette recherche : 16 participants et un informateur. Dix analystes ont partagé leur expérience au sein d'un organisme central : trois issus du BCP, trois provenant du FIN et quatre évoluant au sein du SCT. De ces dix participants, j'ai suivi une recrue sur une période de quatre mois à raison d'un entretien par semaine. Quatre intervenants ministériels ont également contribué à la recherche, dont deux liés à des

analystes du BCP, un lié à un participant du SCT et un interagissant avec un analyste du FIN. Parmi ces quatre participants, deux pouvaient adopter à la fois un point de vue d'initié et d'intervenant externe des organismes centraux. Par ailleurs, deux analystes de ministères d'exécution ont accepté de parler de leur passage au centre; une dont le travail actuel nécessitait toujours des interactions avec les organismes centraux, et une autre qui ne gardait aucun contact professionnel avec le centre. Enfin, un cadre des ressources humaines du SCT a agi à titre d'informateur. Il serait difficile de donner plus de précisions sur les caractéristiques des répondants sans mettre en péril leur anonymat et la confidentialité de leurs propos.

#### **4.3.2 L'entretien**

L'entretien « s'inscrit dans une épistémologie humaniste et constructiviste ; il est présenté comme un échange verbal dans une perspective de construction mutuelle de sens et de connaissances » (Vilatte, 2007, dans Laroui & de la Garde, 2017, p. 162). L'entretien auquel j'ai eu recours rejoint, dans sa forme et ses préoccupations, les entretiens de types semi-dirigé et en profondeur. Selon Savoie-Zajc, l'entretien semi-dirigé

consiste en une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur. Celui-ci se laissera guider par le rythme et le contenu unique de l'échange dans le but d'aborder, sur un mode qui ressemble à celui de la conversation, les thèmes généraux qu'il souhaite explorer avec le participant à la recherche. Grâce à cette interaction, une compréhension riche du phénomène à l'étude sera construite conjointement avec l'interviewé (Savoie-Zajc, 2009, p. 340).

Cette définition a beaucoup en commun avec la façon dont Johnson (2002) définit l'entretien en profondeur, soit un processus interactif dans lequel l'intervieweur et l'informateur puisent dans leur connaissance de sens commun afin de donner un sens intelligible aux questions posées et aux discussions qu'elles engendrent (J. M. Johnson, 2002, p. 108). Particulièrement approprié pour la phénoménologie herméneutique, l'entretien en profondeur combine structure et flexibilité et permet d'approfondir les échanges ; il est génératif de connaissance, et il met à l'avant-plan le langage qui, je l'ai mentionné plus haut, est lié au sens (Yeo et al., 2014, pp. 183-184).

Dans un premier temps, et en accord avec l'API, j'ai effectué une première série d'entretiens avec les participants principaux. Cet entretien visait à établir un premier contact en personne, ainsi qu'à entendre et à enregistrer les propos des participants au sujet de leur parcours professionnel récent, leurs motivations, leur état d'esprit, leurs réussites et leurs défis en tant qu'analystes centraux. À cette occasion, j'ai également abordé les rapports avec les partenaires ministériels et les représentations que se font les participants de leur organisation, des autres organismes centraux et des ministères d'exécution. Ces entretiens duraient entre soixante et quatre-vingt-dix minutes selon le participant ; ils constituent le cœur de la méthodologie.

Au cours de cet entretien, j'ai demandé à chaque participant principal d'identifier un interlocuteur ministériel avec qui il ou elle interagit régulièrement, comme je l'ai mentionné plus haut. Conformément à l'idée présentée dans une section précédente et selon laquelle l'identité se construit et se (re) négocie toujours par les interactions, ces interlocuteurs secondaires m'ont permis, par leur expérience, de recueillir une perspective extérieure sur les organismes centraux, et plus particulièrement sur les analystes participant à la recherche. Je leur ai demandé de parler de leur rôle et leurs responsabilités, et de ce que ceux-ci impliquaient en termes de relations avec le centre ; de leur première rencontre avec l'analyste, de l'évolution de la relation, de leurs attentes à l'égard de celui-ci, de leurs perceptions des organismes centraux et des rapports avec leur ministère d'attache. Conscient de leur horaire chargé—la plupart occupaient des postes de cadre intermédiaire ou supérieur—j'ai rencontré ces partenaires ministériels une seule fois, pour un entretien d'environ soixante minutes. Pendant l'analyse des entretiens, j'ai recontacté certains d'entre eux par courriel, lorsque des questions me venaient à l'esprit ou que je souhaitais approfondir ce dont nous avions discuté. Encore ici, je note la générosité de ces participants ministériels et surtout la candeur de leurs propos ; sauf exception, je n'ai senti aucune retenue ou autocensure. Ils ont partagé leurs réflexions et leur expérience très ouvertement ; l'un d'entre eux m'a même remercié de mon intérêt pour son point de vue sur les organismes centraux.

Cette deuxième série d'entretiens devait avoir lieu après avoir observé les interactions entre les participants et ces interlocuteurs dans un contexte de réunion—j'aborderai plus en

détail cette période d'observation dans la prochaine section. Toutefois, il est devenu très évident, une fois arrivé sur le terrain à Ottawa, que je ne serais pas en mesure de respecter la séquence méthodologique que j'avais imaginée lors de la conception du projet de recherche. Je rencontrais les participants lorsqu'ils étaient disponibles, et j'acceptais toutes les invitations à observer en réunion, indépendamment de l'étape à laquelle je me trouvais avec le participant. Vu les réactions mitigées sur le terrain à l'égard de ma recherche—j'y reviendrai plus loin—le respect de la séquence méthodologique était un luxe que je ne pouvais me permettre.

Un second entretien avec les participants principaux, de nature plus dialogique, m'a permis de valider et de négocier avec les participants le sens et l'interprétation des propos tenus lors de la première entrevue, et de discuter du langage et des interactions propres à la réunion observée, le cas échéant. Conformément à Larkin et Thompson, qui recommandent une telle pratique pour gagner en profondeur et faciliter une compréhension commune (2012, p. 104), l'expérience de ce second entretien confirme ma conviction que la connaissance en sciences sociales est le fruit d'une co-production entre le chercheur et les participants, à l'image de la construction fondamentalement sociale de l'identité professionnelle de ces derniers, de par le rôle constitutif des interactions. Ici aussi, les réalités du terrain ont fait en sorte que je n'ai rencontré certains participants qu'une seule fois, alors que je me suis entretenu avec d'autres à deux ou trois reprises. Plusieurs raisons expliquent ces disparités : indisponibilité de l'analyste, limitation de la participation à un entretien, changement de poste, etc. Dans les cas où il n'y avait qu'une seule rencontre, les entretiens duraient habituellement plus longtemps, afin d'aller davantage en profondeur.

L'entretien avec les deux analystes « ex-centrés » s'est déroulé sensiblement de la même façon que la première série d'entretiens avec les participants principaux, à la différence que le récit de leur expérience au centre était teinté de leurs expériences de travail subséquentes au sein de la fonction publique fédérale dans des ministères ou organismes d'exécution. Considérant que leur passage au sein d'un organisme central est un épisode révolu, ces entretiens ont pris la forme d'un bilan ; dans un cas, celui d'un passage réussi, dans l'autre, d'un échec.

### *Une relation participant-chercheur particulière*

Parmi les dix participants principaux évoluant dans un organisme central, une personne a été sujet d'une méthodologie différente des autres. J'avais été informé, par un concours de circonstances, de son embauche dans l'un des trois organismes avant qu'elle n'y fasse son entrée. À la suite d'une rencontre informelle organisée par l'entremise d'un contact commun, je lui ai proposé de faire un échange téléphonique, une fois par semaine et ce, dès la première semaine, pour discuter de son expérience. Pendant quatre mois, à tous les samedis, nous nous sommes entretenus au téléphone pendant environ soixante minutes, de septembre à décembre 2018. Cette approche unique dans ma méthodologie m'a permis de documenter de façon beaucoup plus approfondie les processus d'entrée et de socialisation organisationnelles, alors qu'ils étaient en cours. En développant un lien privilégié et soutenu avec cette personne, j'ai pu explorer les multiples dimensions touchées par ces processus, et constater la complexité des transformations qu'ils ont entraînées chez ce participant.

J'ai d'ailleurs dû réfléchir au caractère unique des données produites par de telles conversations : moi, le chercheur, j'interfère, par ma présence téléphonique hebdomadaire et du seul fait que cette recrue pense à notre prochaine conversation pendant qu'elle vit l'expérience, dans son cheminement professionnel. Cette interférence, au demeurant inévitable dans un contexte de recherche impliquant des êtres humains, suscite néanmoins des enjeux éthiques (Yassour-Borochowitz, 2004, p. 175). D'une part, mon statut de chercheur peut me conférer un certain ascendant sur cette personne dans le contexte de l'entretien, puisque je contrôle le déroulement de ce dernier—généralement, je pose les questions et elle répond. D'autre part, mon statut de fonctionnaire fédéral au sein d'un organisme central m'avantage et me donne un certain pouvoir, dans la mesure où je connais l'organisation, ses lieux physiques et certains des acteurs, j'y ai vécu l'entrée et la socialisation organisationnelles, et j'y ai évolué pendant plusieurs années. En outre, je conduis des entretiens avec d'autres acteurs de l'organisation au même moment. De ce fait, je suis un interlocuteur privilégié qui peut potentiellement orienter l'expérience de cette recrue.



Pour éviter les situations ambiguës, j'ai clarifié, dès notre première rencontre, le rôle que je jouerais lors des conversations téléphoniques, ce que je ferais (m'enquérir de son expérience et l'écouter, montrer de l'empathie, partager ma propre expérience pour illustrer les points communs et les contrastes) et ce que je ne ferais pas (la conseiller, lui donner des trucs ou de l'information utile pour l'aider à cheminer, partager mon opinion sur les acteurs du milieu). J'ai également rappelé à cette personne qu'elle seule décidait de ce qu'elle voulait partager avec moi. Pour créer un lien authentique et encourager son ouverture, j'ai partagé des aspects de ma vie personnelle et de chercheur, l'informant de mes progrès dans la recherche, de mes activités de loisir et d'autres nouveautés dans ma vie. Créer un dialogue axé sur la réciprocité, c'est-à-dire un rapport d'égalité entre le chercheur et le participant sur les bases de la confiance mutuelle, de l'honneur et de l'intégrité (Yassour-Borochowitz, 2004, p. 180), favorise une relation saine et équilibrée. La réciprocité en recherche qualitative renvoie également à l'idée de collaboration et de négociations mutuelles du sens et du pouvoir (Ravitch & Carl, 2016, p. 358).

Au fil des semaines, une certaine routine conversationnelle s'est instaurée, et avec elle, des balises pour en délimiter les contours, un processus qui engage à la fois le chercheur et le participant : « *As the research interview(s) progresses over time, and knowledge of each other increases, the researcher and the participant share the potential for a concurrent increase in vulnerability to each other* » (Eide & Kahn, 2008, p. 201). Parce qu'elle implique une certaine transparence affective qui entraîne la vulnérabilité et la fragilité du participant, la relation participant-chercheur doit être empreinte de respect et de bienveillance. Bien qu'elle invite une certaine intimité et un ton chaleureux qui stimule les confidences, la relation participant-chercheur n'est toutefois pas de l'amitié, comme le rappelle Eide et Kahn :

*Venting one's frustration about work, sharing a concern about an upcoming medical test result, and recalling both good and bad times are examples of things that could easily be part of a friendship as well as a research relationship, depending on the topic of inquiry. It is important, therefore, to be mindful of the ethical implications inherent in the qualitative research process, the intent and expectations of both parties involved, and the acknowledgement of*

*the relatively ephemeral nature of the research connection compared with lifetimes of relationships* (2008, pp. 204-205).

Parallèlement, il arrive qu'une relation participant-chercheur, bien qu'elle n'ait pas de telles visées, entraîne des bienfaits thérapeutiques sur les participants. J'ai observé un tel phénomène avec cette recrue, qui a un jour affirmé que nos conversations lui faisaient du bien, l'aidaient à réfléchir à la semaine qui venait de passer et à faire le point. Les effets thérapeutiques ne sont pas préjudiciables, mais il incombe au chercheur de s'assurer, lorsque la relation prend fin, que le participant ait accès à d'autres ressources alternatives, par exemple, un programme d'aide aux employés, pour obtenir du soutien, le cas échéant (2008, p. 205). Après quatre mois de conversations hebdomadaires, la relation avec cette recrue s'est terminée juste avant la période des Fêtes, alors qu'elle entamait deux semaines de vacances bien méritées, de son propre aveu. Elle semblait sereine, satisfaite d'où elle était rendue et de ce qu'elle avait accompli au travail et dans sa vie personnelle. Elle m'a dit que la fin de notre relation tombait à point, et qu'elle apparaissait cohérente avec ce qui semblait être le début d'une nouvelle étape dans son adaptation à son nouveau milieu de travail, au retour des vacances.

#### **4.3.3 L'observation**

L'observation est un outil de cueillette de données axée sur l'écoute et la vision actives, et qui implique de regarder, de remarquer, d'entendre et d'enregistrer les communications verbales et non verbales ainsi que les actions d'un ou de plusieurs individus dans un contexte donné (Payne & Payne, 2004, p. 158). Dans une recherche de nature interprétative et constructiviste, l'observation vise à comprendre « la signification que les acteurs attribuent à leurs pratiques » et « les règles de construction du social » (Martineau, 2005, p. 7).

Pour les besoins de ma recherche, j'ai adopté un rôle de participant observateur, dans laquelle il n'y a peu ou pas d'interactions sociales avec les personnes observées, comme l'expliquent McNaughton Nichols, Mills et Kotecha :

*The researcher observing as participant involves observing as unobtrusively as possible, engaging in the setting to some extent but usually only for short periods of time or perhaps just once. The researcher is open about their purpose, may be visibly recording in*

*the setting, and may sit in on a meeting or a classroom lesson*  
(McNaughton Nicholls, Mills, & Kotecha, 2014, p. 247).

Je privilégie le rôle de participant observateur, car celui d'observateur complet, bien qu'il semble plus approprié pour un chercheur assistant à une réunion (Martineau, 2005, p. 9), est habituellement associé à une position de recherche objective, dans laquelle le chercheur n'a supposément aucun impact sur les données recueillies (McNaughton Nicholls et al., 2014, p. 247). Or, l'observation en situation n'est pas « déconnectée du chercheur » ; elle est au contraire « influencée par les caractéristiques du chercheur lui-même » (Martineau, 2005, p. 8).

Lorsque j'ai pensé à intégrer l'observation dans l'appareillage méthodologique, l'idée était de mettre en scène, dans un contexte de réunion, l'analyste central (le participant à la recherche) et son interlocuteur ministériel (« client » ou partenaire), ainsi que d'autres acteurs, collègues de l'un ou de l'autre, afin de constater les interactions entre ces derniers, de noter le langage utilisé pour établir, souligner ou renforcer les rôles de chacun des protagonistes, et de sentir le ton des échanges. L'observation en réunion avait le potentiel de donner un aperçu de la construction identitaire « en action », par le discours et l'attitude des « clients » ministériels, ceux des analystes centraux plus ou moins expérimentés et de leurs supérieurs. Bien qu'elle ne fasse pas partie des outils de cueillette de données associés à l'API, je suis d'avis que la réunion est un événement spatio-temporel très riche où le chercheur peut percevoir les dynamiques interactionnelles, les possibles rapports de force, les mécanismes et dispositifs de contrôle à l'œuvre, et où les enjeux identitaires, de construction ou d'affirmation, sont exacerbés. Selon ma propre expérience, c'est surtout en réunion que l'on apprend à s'exprimer, à communiquer avec des collègues, des supérieurs et des partenaires ministériels, et à adopter le ton et le niveau de langage appropriés. Par une forme de mimétisme, l'employé inexpérimenté reproduit les attitudes de collègues aguerris, et adopte leur discours et leur vocabulaire. La réunion constitue, à mon sens, un haut lieu de socialisation organisationnelle, et donc, un vecteur important de la construction identitaire.

Une fois de plus, cependant, c'est le terrain qui a dicté les conditions dans lesquelles l'observation en réunion aurait lieu. Celle-ci n'a finalement été possible que dans un seul organisme, le BCP. Au SCT, on trouvait l'entreprise trop risquée, compte tenu de la

sensibilité de l'information dont il est question dans les réunions ; on a également invoqué des inquiétudes concernant les partenaires ministériels, et la nécessité de pouvoir s'exprimer sans filtre. Au FIN, considérant la difficulté initiale que j'avais eue à simplement « atteindre » le terrain de recherche et recruter des participants—j'ai même songé à retirer cet organisme de ma recherche—j'ai abordé la possibilité d'observer en réunion, mais devant le silence évocateur des participants et des deux haut-dirigeants qui m'ont aidé dans le recrutement, je n'ai tout simplement pas insisté sur cet aspect de la méthodologie. Au contraire, au BCP, où on avait jugé, dès le départ, que ma recherche était peu risquée pour l'organisation, j'ai pu participer à des réunions d'équipe avec deux des trois participants, ainsi qu'à une réunion de l'équipe d'un des participants à laquelle participait un ensemble de sous-ministres adjoints provenant de divers ministères. Toutefois, je n'ai pas réussi à assister à des réunions où se seraient rencontrés mes participants principaux et mes interlocuteurs ministériels, car la partie la plus importante de ma « collecte de données » s'est déroulée en mai et en juin, période durant laquelle les réunions interministérielles liées aux processus centraux du gouvernement (budget, mémoires au Cabinet, présentations au Conseil du Trésor) se font de plus en plus rares, puisque la session parlementaire s'achève avant la pause estivale.

Avec le recul, je considère que l'observation en réunion était intéressante mais somme toute davantage du domaine de l'accessoire que de l'essentiel. Elle a permis de nourrir les entretiens subséquents avec les participants, de constater la nature des échanges, le ton et l'atmosphère des réunions, et de voir comment les participants agissent en contexte social, mais compte tenu des limites imposées par le calendrier parlementaire et les réticences de deux des trois organismes à l'étude, je n'ai pas été en mesure d'exploiter cette méthode à son plein potentiel. Je suppose qu'il aurait fallu plusieurs séances d'observation avec chacun des participants principaux et leurs interlocuteurs ministériels pour que je puisse pleinement percevoir les dynamiques interactionnelles. En d'autres mots, les contraintes du terrain ont eu raison de cette étape méthodologique. Cela dit, j'ai pu retrouver un peu de ce que je souhaitais observer dans les réunions à travers les récits des participants principaux et secondaires, qui ont pour la plupart abordé la question des réunions entre organismes centraux et ministères d'exécution et l'expérience qu'ils en ont fait.

#### 4.3.4 Traitement des données

Pour les trois séries d'entretiens, les propos ont été captés à l'aide d'une enregistreuse digitale (J. M. Johnson, 2002, p. 111), puis retranscrits de manière manuelle à l'aide d'un logiciel de transcription. Je me suis chargé de la plupart des transcriptions françaises, et j'ai eu recours à un service de transcription en ligne pour les entretiens en anglais, afin de gagner du temps. Conformément à l'API, je me suis servi à la fois des enregistrements et des textes durant les étapes de l'analyse. Dans tous les cas, j'ai comparé les transcriptions aux enregistrements vocaux afin de m'assurer de l'exactitude de la transcription et faire les correctifs nécessaires. Cette première écoute des enregistrements et lecture des textes de façon simultanée entamait ainsi le processus d'analyse. Pour accomplir les premières étapes de l'API, j'ai utilisé un logiciel de traitement de texte, qui facilitait l'écriture dans les marges gauche et droite des documents de transcription. En appui à la démarche analytique, j'ai par la suite utilisé le logiciel Nvivo afin d'effectuer un codage thématique des entretiens. Ces thèmes correspondaient aux grandes orientations de l'entretien initial, soit les perceptions de l'organisation; l'apprentissage, le perfectionnement et le cheminement de carrière; et les interactions internes et externes. Ces grands axes se sont précisés ou ramifiés et d'autres thèmes ont émergé durant l'analyse, s'ajoutant à l'arbre de codification dans Nvivo. En accord avec l'approche inductive, les périodes d'analyse et de collecte des données ont eu lieu en alternance, au gré des disponibilités des participants.

Durant les périodes où je me trouvais sur le terrain, à Ottawa, j'ai également tenu un journal de bord, ou journal de recherche, qui consiste en « une chronique continue et en temps réel des réflexions, des questions et des idées au fil du temps » (Ravitch & Carl, 2016, p. 79, ma traduction). La rédaction d'un journal de bord va de pair avec le positionnement réflexif du chercheur (Annink, 2017, p. 3) ; elle permet de donner un sens et de cartographier les idées (Ravitch & Carl, 2016, op. cit.). Selon Annink, un tel outil méthodologique permet d'observer, de questionner, de critiquer, de synthétiser et d'agir ; il peut contenir les données d'observation, les conversations informelles, de l'information contextuelle, des réflexions, des idées et des plans pour des étapes subséquentes de la recherche (2017, p. 4). C'est dans ce journal, sauvegardé dans mon fichier Nvivo, que j'ai documenté mes réflexions, mes préoccupations et mes émotions avant et après chaque événement lié à la recherche : réunion,

entretien ou conversation téléphonique. J'ai également utilisé le journal comme pense-bête pour toutes ces idées, rappels et suivis à faire que je ne voulais pas oublier. L'action d'écrire dans le journal me forçait à marquer un temps d'arrêt, souvent entre deux événements, pour reprendre mon souffle, mettre de l'ordre dans mes pensées et refocaliser mon attention. J'ai par la suite codé à l'aide de Nvivo certains des éléments du journal, selon le statut des données et leur intérêt pour ma recherche.

Le journal m'a par ailleurs servi pour consigner mes notes d'observation manuscrites durant les réunions auxquelles j'avais assisté, n'ayant pas obtenu l'autorisation d'enregistrer les échanges. Dans ce contexte, je notais les mots et les expressions utilisés de part et d'autre, en distinguant les interlocuteurs, ainsi que mes impressions et mes interrogations quant à l'ambiance, au ton et à la qualité des échanges. À quelques occasions, j'ai cité, mot pour mot, les paroles de l'un ou l'autre des participants, parce que je les trouvais significatives et je souhaitais les lui répéter lors du second entretien, pour appuyer la conversation et susciter une réaction spontanée. Ma présence dans le milieu de travail, a fortiori dans les réunions, et les notes de terrain qui en ont découlé ont grandement contribué à établir un lien d'initié à initié avec le participant, en plus d'inviter des conversations plus franches et sans filtre.

#### *4.3.4.1 La parole comme texte et donnée : considérations*

La particularité d'un tel lien nécessite une réflexion sur le statut à accorder à la parole des participants. S'agit-il de la Vérité, ou du moins, d'une vérité circonstancielle? En quoi mon statut d'initié, doublé d'un chercheur « en terrains connus », influence-t-il la nature de nos conversations et des propos des participants? Durant la collecte de données, je me suis à l'occasion étonné de ce qui m'apparaissait être des témoignages francs et candides. Cette franchise et cette candeur se manifestaient par des propos parfois durs ou choquants, critiques ou peu flatteurs, tant envers eux-mêmes qu'envers leurs clients ministériels et leurs supérieurs; des propos qui véhiculaient, souvent sans excuse, des idées préconçues ou des raccourcis injustes au sujet de leurs interlocuteurs. Des propos qu'ils ne semblaient donc pas édulcorer, tout en faisant montre de réflexivité alors même qu'ils se prononçaient. Certains apparaissaient plus prudents quant à la portée de leurs propos, ressentant même un certain remord à l'idée de verbaliser ce qui était, jusqu'à cet instant, du registre du personnel, de l'intime. D'autres adoptaient une posture plus critique par rapport à leur propre discours.

*I hate [it], I feel like I'm pulling back the curtain, which is so horrible...*

*[...]*

*Oh god. I feel like I'm telling all my darkest feelings about this. (analyste, SCT)*

*I'm gonna be careful in what I say next, but I just don't know how else to say it (...)*

*[...]*

*That needs to stay off the record. I would not put that in writing but (...) (analyste, BCP)*

*I know this is academic research and is all unattributed, but I can't help myself, I'm a bureaucrat, so I'm still trying to be sometimes like, "oh I want to say this thing; no I should be slightly more careful". (intervenante ministérielle)*

*It sounds so cliché to hear it coming back, but yes. [...] Just in public service, it's the thing everybody feels they should say, "Our calling to serving Canadians." I guess I really believe it. It sounds cheesy.*

S'il s'agissait bel et bien, alors, d'une discussion entre initiés, celle-ci se trouvera néanmoins éventuellement dans l'espace public. Elle ne nous appartient déjà plus.

La parole des participants n'est ni une vérité, ni une fausseté, mais plutôt un récit interprétatif de leur expérience. Ces derniers étaient d'ailleurs conscients de la teneur fondamentalement narrative de leurs propos : ils sont les auteurs, les narrateurs et les principaux protagonistes de leur histoire. Ils exprimaient librement leurs réflexions et leurs considérations quant à la façon de transmettre leurs récits :

*I'm actually going to frame it like this and this is going to be a very unusual way to frame it, but I was (...)*

Était-ce par souci de désirabilité sociale? J'admets ne pas avoir fait grand cas de cet enjeu au moment d'effectuer les entretiens; j'étais trop occupé à être tout entier avec eux dans la conversation, espérant qu'ils me reconnaîtraient comme l'un des leurs, qu'ils m'accepteraient comme chercheur, et qu'ils partageraient mon enthousiasme au sujet de la recherche. Ainsi, j'étais moi-même, en quelque sorte, en quête de désirabilité sociale, ravivant l'analyste central en moi. Car c'est à lui que je voulais qu'ils s'adressent; c'était lui, l'interlocuteur pertinent. Comme chercheur, j'étais ennuyant, mais comme analyste central, peut-être étais-je à la fois familier et salulaire; une présence éphémère et furtive leur permettant un instant de souffler et d'extérioriser. Le chercheur entrerait en scène plus tard, lors de l'analyse des données.

Je propose maintenant que les analystes centraux n'ont probablement que faire de la désirabilité sociale, la culture de leur milieu de travail les rompant aux interactions difficiles, aux conversations désagréables et à l'inimitié. Ils savent bien qu'ils ne sont pas au centre pour se faire aimer, mais bien pour poser un regard incisif et rigoureux sur les activités ministérielles. Et dans l'état actuel des choses, ils n'ont pas non plus *besoin* d'être socialement désirable; ce n'est pas ce que l'on attend d'eux, pour le meilleur et pour le pire, comme le soulignera cette thèse. Dans cette optique, la candeur et la franchise que je leur attribue n'indiquent-elles pas justement leur fidélité aux rôles et aux attitudes attendus, qui les veulent implacables, déterminés, critiques, brillants, n'ayant pas froid aux yeux, et disant les choses *telles qu'elles sont*? En ce sens, la candeur et la franchise dont ils habillent leurs récits suggère l'extension d'attitudes professionnelles à la sphère de l'intime et du personnel tels que vécus dans le monde social unique qu'ils habitent et qui les abrite. Dans cette optique, le statut ou la valeur de leurs propos ne tient pas tant à leur véracité qu'à ce qu'ils témoignent de contextes spécifiques, des conduites appropriées ou attendues et de la signification de celles-ci.

#### **4.3.5 Les organismes centraux comme terrain de recherche : enjeux et défis**

L'accès au terrain n'a pas été aussi aisé que je le croyais de prime abord, malgré mon lien professionnel avec l'un des trois organismes centraux. Les difficultés éprouvées au cours de cette période, qui s'est échelonnée sur environ 12 mois, découlent en grande partie d'obstacles institutionnels ou liés à la culture organisationnelle. Dans un premier temps, j'ai été surpris de constater l'absence de procédures—ou protocoles, ou marches à suivre—visant à encadrer la recherche universitaire au sein de ces organismes. Ainsi, dans les trois cas, l'acceptation, implicite ou explicite, de ma requête d'accès au terrain a été le résultat d'une décision ad hoc. Dans les deux cas où je ne pouvais compter sur un « allié » à l'interne pour faire la promotion de mon projet de recherche, j'ai envoyé ma requête à la boîte de courriels générique de ces organismes (SCT et FIN), qui est habituellement gérée par le secteur des communications ministérielles. Ensuite, ma requête a cheminé à l'intérieur de ces organisations jusqu'à ce que le secteur jugé le plus approprié pour répondre m'envoie une réponse initiale. Au FIN, une fois obtenu l'accord du comité de coordination, les démarches



se sont déroulées sans anicroche. Au SCT, ma demande a d'abord été jugée irrecevable, mais après avoir clarifié ma requête et mon statut d'employé, les inquiétudes concernant la confidentialité de l'information se sont estompées, sans toutefois signifier le début d'une collaboration active. Dans cet organisme, on m'a plutôt indiqué qu'il revenait aux fonctionnaires de juger de la pertinence et du caractère approprié de leur participation à ma recherche, une responsabilité qui leur incombe en vertu du code des valeurs et de l'éthique.

C'est au SCT que les autorités ont montré le plus de réticence face à ma recherche, en raison d'une perception accrue du risque qui lui était associé. Je n'ai ainsi pas pu conduire l'étape de l'observation dans cet organisme, que ce soit en réunion ou lors de séances de formation des recrues. Bien que déçu, je n'étais pas surpris de cette ouverture prudente; j'étais conscient de la faible tolérance organisationnelle au risque du SCT. À l'autre bout du spectre, au BCP, on a fait preuve d'une grande ouverture à l'égard de ma recherche, alors que j'anticipais plus de difficultés dans cet organisme que dans les deux autres. Durant cette période, j'ai beaucoup réfléchi à la question du risque et de sa tolérance au sein des organisations fédérales; de façon évidente, l'évaluation du risque rattaché à ma recherche, somme toute fort inoffensif, aura grandement variée d'un organisme à l'autre, sans que je ne puisse vraiment comprendre les raisons de cette variation.

Outre ce traitement différencié, j'ai souvent eu l'impression de déranger, ce qui n'est pas si surprenant, considérant à quel point les acteurs évoluant dans ces organismes sont débordés. Cette impression ne se manifestait pas tant avec mes participants individuellement—tous et toutes d'une très grande générosité—mais plutôt dans mes interactions générales avec les représentant.es de ces organismes dans un effort d'obtenir un certain assentiment, ou un accord tacite, qui légitimerait la conduite de ma recherche. Comment expliquer cette attitude rébarbative envers la recherche universitaire, particulièrement celle du type qui vient à la rencontre des praticiens? Je me suis demandé s'il n'y avait pas, peut-être, de l'incompréhension quant à la recherche en administration publique, et de la confusion avec une certaine démarche journalistique visant à faire ressortir les travers et les lacunes des organisations bureaucratiques gouvernementales. Déjà, lors d'une conférence universitaire un an auparavant, on m'avait averti de la difficulté de mon entreprise, et on me suggérait de

recourir à des données déjà disponibles, indépendamment de la pertinence de ces données pour le phénomène que je souhaitais étudier, ce qui en dit long sur les rapports entre les milieux universitaires et les fonctions publiques, et sur l'état de la recherche en administration publique.

Au-delà de ces obstacles institutionnels, la recherche impliquant des fonctionnaires actifs nécessite une certaine flexibilité. Comme chercheur, j'étais tributaire de leur disponibilité physique et psychologique. Au-delà des horaires chargés, des réunions annulées ou reportées et des rendez-vous manqués, une fois assis face à face, il fallait que ces derniers soient disposés à échanger avec moi, à partager leurs réflexions, leurs souvenirs, leurs états d'esprit, leurs charges émotionnelles. J'ai bien sûr un rôle à jouer à cet égard, pour établir un contexte propice à ce genre d'échange, mais la personnalité et l'état d'esprit des participants sont également prépondérants pour le succès de la démarche, fructueuse dans la plupart des cas, et même très riche et stimulante dans plusieurs d'entre eux. J'y reviendrai dans une section subséquente; qu'il suffise de dire ici qu'il faut prendre ce que le participant a à partager, et se rappeler constamment de la valeur inestimable de ses propos, et de leur candeur, surtout.

En somme, je comprends que les organismes centraux sont des milieux organisationnels où les acteurs sont peu habitués à la recherche scientifique, particulièrement celle qui se focalise sur l'intersubjectivité de l'expérience humaine. Ces acteurs sont généralement plus disposés, en accord avec leur rôle professionnel, à mobiliser leurs capacités analytiques que leur intériorité. Ce sont des milieux organisationnels marqués par la vitesse où il n'est peut-être pas si aisé de prendre un temps d'arrêt pour réfléchir, contempler et interroger sa propre expérience, malgré toute sa richesse. Tous ces aspects liés à l'approche du terrain seront pris en compte lors de l'analyse des données et de la discussion.

#### **4.4 Résumé du chapitre**

L'appareillage méthodologique déployé pour mon étude de l'expérience vécue par les analystes au sein des organismes centraux vient concrétiser une recherche qualitative de nature interprétative ancrée dans la phénoménologie herméneutique. Ma stratégie de recherche s'appuie sur trois outils méthodologiques connexes : l'entretien, l'observation et la rédaction d'un journal de recherche. L'entretien semi-dirigé constitue un outil privilégié,

dans la mesure où il permet d'établir un dialogue ouvert avec le participant et fournit la marge de manœuvre et la flexibilité nécessaires à l'approfondissement de certains thèmes ou enjeux pertinents à la recherche. Ce rapport de réciprocité, marqué par l'authenticité, la confiance mutuelle et l'intégrité, qui s'établit entre le chercheur et le participant invite à la confiance, aux réflexions, aux propos intro- et rétrospectifs et à l'émotivité, en lien avec le récit de l'expérience identitaire. En retour, l'établissement d'un tel lien de confiance permet d'oser des questions plus délicates ou audacieuses, voire dérangeantes, afin de pousser plus loin l'interprétation, conformément à une herméneutique de la suspicion et à la triple herméneutique. L'observation en réunion, comme outil secondaire, vise à étudier les dynamiques sociales de la construction identitaire, par le biais des interactions, des langages verbal et non verbal, des attitudes, du ton et de l'atmosphère. Enfin, le journal de recherche est un outil qui sollicite et stimule la réflexivité du chercheur, lui permettant de consigner les éléments épars ayant trait et en appui à la collecte de données, qu'il s'agisse d'idées, de pensées, d'émotions, d'inquiétudes, de rappels, d'impressions ou d'éléments contextuels.

Grâce à une sélection de convenance, 17 participants (analystes centraux actuels et passés, participants ministériels et un informateur) ont été recrutés avec l'aide de personnes clés dans les organismes centraux ou de mes contacts professionnels, selon la méthode boule-de-neige. Je me suis entretenu avec chaque participant entre une et trois fois, pour une durée de soixante à quatre-vingt-dix minutes, exception faite d'une recrue que j'ai suivie pendant quatre mois à raison d'un entretien d'environ soixante minutes par semaine. Quatre séances d'observation ont eu lieu au BCP, dont deux réunions d'équipe, une réunion interministérielle et une réunion regroupant des représentants des trois organismes centraux. Le nombre limité de séances d'observation met en lumière les enjeux d'accès aux terrains et aux acteurs des organismes centraux. Outre l'horaire très chargé et les importantes responsabilités de ces derniers, qui expliquent seulement en partie les difficultés de la collecte de données, les attitudes perçues de désintérêt ou de suspicion semblent témoigner d'obstacles institutionnels à la recherche universitaire en milieu organisationnel.

## PARTIE II : Analyse et discussion des résultats

## Chapitre 5 : Représentations des organismes centraux

Comme je l'ai affirmé dans la première partie de cette thèse, le centre est peu connu d'une majorité de fonctionnaires, et d'une encore plus importante proportion de la population canadienne ; ils n'ont tout simplement aucune raison de connaître ou d'interagir avec le centre. Sans le savoir, toutefois, les organismes centraux ont un impact dans leurs vies quotidiennes, tant le fonctionnaire, qu'il suffise de penser aux politiques de gestion du SCT, que le citoyen, qui entend chaque année parler du Budget fédéral sans soupçonner les importantes tractations à ce sujet entre le BCP et le FIN. Ainsi, l'action du centre est intangible et nébuleuse ; tout au plus reconnaît-on certains de ses lieux physiques. Le reste, pour la plupart, est le fruit de l'imagination. D'où l'intérêt pour les représentations que se font les participants à ma recherche des organismes centraux. Ces représentations évoluent, bien sûr, mais elles influencent les acteurs avant même qu'ils ne joignent l'un ou l'autre des organismes centraux. Ces représentations d'ordre cognitif prédisposent et motivent, ou à l'inverse, préoccupent les futurs analystes dans leurs choix professionnels, et les habitent une fois arrivés au centre et après l'avoir quitté. J'aborderai donc, dans les prochaines pages, ces représentations du centre, telles qu'en ont parlé les participants, selon diverses dimensions qui ont émergé durant l'analyse des entretiens.

### 5.1 Conception initiale

Comment l'esprit vient-il à la rencontre de l'idée du centre gouvernemental ? À quelles occasions et dans quelles circonstances ? Je me suis intéressé à ce moment qui a séparé l'avant de l'après : *avant, je ne connaissais pas les organismes centraux, et voici ce qui me venait à l'esprit si, d'aventure, j'y réfléchissais ou j'en entendais parler*. Moi, par exemple, malgré des études en sciences sociales, je ne savais pratiquement rien du SCT avant qu'on m'invite à y passer une entrevue durant mes études de deuxième cycle. Le fait de ne pas connaître me permettait de laisser libre cours à mon imagination. Le nom, d'abord, « Secrétariat du Conseil du Trésor », je lui trouvais une consonance et une connotation de prestige, d'excellence et d'exemplarité ; c'était forcément du sérieux. Au-delà, rien du tout ou presque, outre un vague lien avec les emplois gouvernementaux. Si certains des analystes

admettent n'avoir eu aucune connaissance préalable des organismes centraux, d'autres évoquent cette idée de systèmes organisationnels plus efficaces :

*I do believe those organizations in terms of functioning, in terms of people doing their job, in terms of people being responsive, they do it nine out of 10 times. Whereas in a department here it does it five out of 10 times. (intervenante ministérielle)*

Ce contraste entre le centre et les ministères évoque cette idée selon laquelle les entreprises privées seraient plus performantes et horizontales que les organisations du secteur publique. Tout s'y déroule et s'y accomplit plus rapidement et plus efficacement, comme au centre.

Mise en parallèle avec d'autres, cette perception reflète d'office une certaine connaissance du centre, ou dirais-je, une « intuition éclairée » due peut-être à une expérience de collaboration ou au récit d'un collègue qui a fait un passage au centre. En effet, il y a des représentations plus rudimentaires, moins élaborées et s'approchant d'une vision presque juvénile et peu nuancée des organismes centraux, suscitant des émotions plus primaires et tranchées. Des représentations qui soulignent le caractère mystérieux et puissant des organismes centraux et leur prépondérance :

*I thought it was kinda magical. (laughs) I felt like they're a bit magical, PCO was this place and I didn't really know what went on there, it was kind of enchanting... I don't know what happens, but I know it's friggin' cool, like I know it's a really cool place to be. And they really very rarely lift the veil, so you know that they hold a lot of weight, you know you're supposed to listen to them. And whenever they ask for something, you drop everything else. (SCT)*

*(...) line departments always think of central agencies as they're like the principal. They're scary. So you have to be careful what information you share with them. And the people that work there need to be careful what they say back to the departments, because at TBS your EC-05 [employé de niveau intermédiaire] said something on an MC [mémoire au cabinet] or a TB sub [présentation au Conseil du Trésor], that word is God. (intervenante ministérielle)*

Certains participants ont ainsi recours à la métaphore religieuse lorsqu'ils parlent des organismes centraux ; j'en comprends qu'ils cherchent à désigner le caractère omnipotent et omniscient de ces derniers, et peut-être l'idée que les affaires gouvernementales sont en fait une création du centre, par qui le gouvernement est et devient. Cette représentation est sans doute exagérée, mais elle pointe vers l'aura mythique entourant les organismes centraux. Je pense que le mythe est en fait une illustration de l'incompréhension envers ces derniers :

*So, and I think it's normal because I had perceived us at some point, PCO [Privy Council Office, BCP] like I said as this like, dark, mystical entity, where I didn't know what happened really. (analyste, BCP)*

*Every time I ever talked to the PCO analyst, I remember how much care I would put into every single document I've shared with our Minister's Office or with PCO, or anything with just the entire cabinet. Having this almost religious reverence towards it, it was such a great deal. It was so relevant. Where the big people are. The big decisions are. This is where things happened (...). (analyste, BCP)*

*So, yeah I remember that when somebody said what PCO says it was like the word of God. It was just irrefutable. If someone from PCO said X, Y, or Z well that was the law. It's like having your DM talk to you in terms of it's this way or the highway. I just saw it ... the best word is probably irrefutable ... you didn't question it. (intervenante ministérielle)*

Cette représentation de grandeur, d'autorité et de mystère a un impact bien réel sur les acteurs dans l'exercice de leurs fonctions, comme l'illustrent les propos d'une analyste au centre, relatant une expérience antérieure dans un ministère d'exécution :

*(...) the perception was built through my boss who you know, every time we had a meeting with Finance or they had a question, like they emailed us questions, you know we had to drop everything and respond to them and sort of tend to their needs. And he was, he would be very nervous, you know if we had a delayed response, (...) we couldn't show that we were weak, (...) that we didn't know what we were doing. (analyste, FIN)*

Cet extrait est d'autant plus pertinent, puisqu'il met en lumière l'aspect intersubjectif et interprétatif de la construction des représentations et des croyances en contexte social, et plus spécifiquement du rapport social et politique entre le centre et les ministères d'exécution.

En somme, les organismes centraux apparaissent, aux yeux des participants interviewés, puissants, autoritaires et opaques. Dans une telle représentation, les acteurs qui évoluent au centre tiennent des propos—analyses, conseils, opinions, directives—irréfutables et indéniables. Le rapport qu'entretiennent donc les fonctionnaires avec le centre est comparable à celui liant les croyants aux dogmes ou aux canons religieux : il implique la foi et l'obéissance. Cette représentation des organismes centraux, manichéenne, hautement imagée et évocatrice, est particulièrement efficace dans le récit des participants ; elle leur permet de se positionner, d'annoncer les couleurs pour la suite de leur histoire, et de justifier l'orientation de la transformation identitaire à s'opérer. Confrontés au grandiose et à l'abstrait, à des forces complexes qu'on ne comprend pas bien, il faut vaincre ou périr, un élément narratif très présent dans les propos des analystes évoquant leur expérience au centre,

particulièrement leurs premiers temps, dans un récit mêlant adversité et résilience. Pour la plupart des analystes, cependant, cette représentation est incomplète et temporaire ; un portrait plus nuancé émerge au fil de l'expérience, comme je le montrerai plus loin.

## 5.2 Recrutement et carrière

La spécificité de l'expérience au centre se manifeste avant que les analystes n'y fassent leur entrée, par le biais du recrutement. En effet, le processus menant à l'embauche des analystes au sein de l'un ou l'autre des organismes centraux diffère, selon ces derniers, des processus de dotation habituels au gouvernement fédéral, où on affiche, sur un babillard virtuel, un poste disponible, en indiquant les compétences et l'expérience recherchées, ainsi que les modalités de mise en candidature. Ici, toujours dans le thème du mystère et de l'opacité, tout se passe par le bouche-à-oreille, comme l'expriment les participants :

*It is word of mouth, and it is people you know, so hiring managers hire people they know in their circle. The top performers they have in their network, that's who they try to recruit.* (analyste, BCP)

Il y a ainsi quelque chose de fortuit et d'informel, et d'officieux, dans l'embauche ; puisque rien n'est affiché sur le babillard virtuel, il n'y a pour ainsi dire pas de « processus ». Aucun engagement ou promesse d'embauche n'est nécessaire, puisqu'il n'y a pas de poste ouvert, en théorie.

*Faque le saut est arrivé innocemment, parce que ce collègue-là connaissait mon épouse d'avant, ils communiquaient ensemble, "ils cherchent du bon monde, il n'a rien à perdre à envoyer son résumé, il y a cinq secteurs de programmes ici de toute façon, pas nécessairement avec nous, ça engage à rien pis nous autres non plus". Ça a commencé comme ça (...).* (analyste, SCT)

Un poste est disponible seulement si on repère une personne apte à l'occuper.

*I sent her an email. I said, "If you know of anything, let me know." She's like, "Totally. Send me your CV," and then three days later, I have an interview. Then there's been a bit of a delay in the HR process but a few months later I started working.* (analyste, BCP)

Un tel mode d'opération accélère considérablement le « processus » et permet de cibler et de trier les candidats sur le volet, tous référés par des acteurs évoluant déjà dans les organismes centraux ou des cadres supérieurs ayant des contacts dans ces derniers. En d'autres mots, il faut consciemment avoir la volonté d'évoluer dans ces milieux pour éventuellement (possiblement) s'y retrouver. Possiblement, car il arrive que l'occasion ne se présente tout



simplement pas, ou que le profil du volontaire ne corresponde pas aux attentes—souvent implicites, comme je l’illustrerai plus loin—des acteurs centraux.

*(...) the thing is they don't generally have open hiring processes. It's through word of mouth and networking, and all that. It can be who you know rather than how good you are at something, and also very sensitive position so I understand it from a manager's perspective. They don't want to just have an open hiring process and then hire somebody into a sensitive position and find out that they're not really built for this work.*

*That's definitely not for everybody. There's a lot of independent thought into it, and also being very good with confrontations as well so people just don't deal with confrontation. It's hard to assess how good a person is like with confrontation through a hiring process. There's a lot of those soft skills that someone's got to be able to filter through. (analyste, BCP)*

Il importe toutefois de mentionner que cette pratique n’est pas uniforme à tous les secteurs de tous les organismes centraux ; on la retrouve beaucoup au BCP, dans une moindre mesure au FIN, et au SCT, surtout dans les secteurs de programmes. Autrement, les organismes centraux peuvent aussi avoir recours aux affichages internes via le portail de l’emploi de la Commission de la fonction publique du Canada, et plus rarement, aux affichages publics.

Outre l’embauche par bouche-à-oreille, plusieurs des analystes ont été embauchés par un organisme central à la suite de leur participation à un programme de recrutement post-secondaire. Au centre, ce type de programmes permet de cibler de jeunes diplômés du deuxième cycle universitaire de l’une ou l’autre des disciplines des sciences sociales, sauf pour le FIN, qui privilégie les économistes. L’attrait de la jeunesse, synonyme d’énergie, de dynamisme intellectuel et de détermination, est indéniablement un facteur primordial dans l’embauche de nouveaux analystes, selon une participante :

*You know, it's funny that my experience on the TBS [Treasury Board Secretariat, SCT] side, anyway, is that our senior management loves young go-getters. Like they would love to see ... the other thing is APAPers<sup>16</sup> cycle in and out. They're only there for six months. So a lot of times they had a kind of a social cachet, I would say, on the floor. And because they were young men, usually younger than everybody else in the office too, they were kind of like « shiny ». (analyste, SCT)*

---

<sup>16</sup> APAP est un acronyme signifiant *Advanced Policy Analyst Program*, ou [Programme avancé pour les analystes des politiques](#), un programme fédéral de recrutement et de perfectionnement destiné aux nouveaux titulaires d’une maîtrise et leur permettant d’acquérir des expériences et des connaissances diversifiées au sein de la fonction publique canadienne, dans la région de la capitale nationale. À l’intérieur de ce programme hautement sélectif, les jeunes diplômés sont appelés à effectuer une affectation d’une durée de six mois dans chacun des trois organismes centraux ainsi que dans un ministère d’exécution, où ils ont l’occasion de contribuer à des dossiers stimulants.

C'est dire que l'exercice des fonctions d'analyste au sein d'un organisme central requiert une certaine hardiesse, une bonne confiance en soi, beaucoup de volonté et une énergie pure, car il y a toujours à faire au centre, plus rapidement et plus efficacement :

*It's a sweatshop. It's a boiler room. People don't go to be an analyst at PCO or even in a program area at TBS for their entire careers. You go to learn, you go to work really, really hard and have your brain explode, and then go back to a line department somewhere where you do regular work. (intervenante ministérielle)*

*Although one interesting thing I notice versus some of those previous jobs is that all of the hours are shorter generally. It often feels more urgent in the moment when I am here, and I often find myself more tired at the end of the day even though I've worked fewer hours than at my old jobs. (analyste, BCP)*

*Most central agency analysts would be at the gym in the morning. I don't know. They're just like, the people who work in the center are, they have a lot of energy. They work long hours, they... I don't know. They have a lot of balls in the air, usually. And that's sort of where they wanna be. They're not like down about it, you know? They're like, 'hey, give me more'. There were times where I know people were working consistently until ten o'clock at night on like high priority files, you know? And just like yeah, maybe not the most excited about it, not the happiest about it, but like, felt like their work had purpose, felt like they were doing it for a reason and were happy to be there to some extent. (analyste, SCT)*

Au cours du même entretien, cette participante, par le biais d'une anecdote la concernant, me permet toutefois de contempler ce portrait des analystes centraux sous un autre angle, angle qui en laisserait plus d'un perplexes, et qui ne tient plus de l'anticipation, mais bien de l'expérience du centre :

*And [my director general] said: "central agency analysts don't ask for overtime compensation." That it's, you know, like it's an honor to be here, you should feel privileged to be here, you should not be asking for your overtime.*

Travailler à un degré d'intensité vécu nulle part ailleurs dans la fonction publique fédérale, voilà un élément particulièrement saillant de la représentation des organismes centraux telle qu'exprimée par les participants, de façon parfois très imagée... Il s'agit d'un moment fort du récit : se lancer dans ce tourbillon, pour une période somme toute assez courte pour la plupart, retenir son souffle et plonger, pour mieux en ressortir—c'est la grâce qu'ils se souhaitent—avec une expérience unique et distinctive qui les suivra tout au long de leur carrière. Certains le font par curiosité, par défi professionnel ou par intérêt, quelques-uns y arrivent par hasard, mais tous sont conscients qu'ils pourront « monnayer » cette expérience,

acquise à la sueur de leur front et au détriment de leurs nerfs, le temps venu pour obtenir le poste désiré dans un ministère d'exécution.

*(...) once you leave the organization you can leverage your experience here and everything you've gained to go to a very specific issue area that you're interested in. Or to seek out that promotion would be far easier than if you were just working your way up in an organization. (analyste, BCP)*

*Once you have the experience at a central agency, invariably you get drawn into the kind of jobs that I'm doing right now; the policy, or like the broad, overarching oversight, the big framework jobs, because people know that you know how PCO works, so invariably you know how memoranda to Cabinet work, you know how decision making is done at most senior levels in government. (intervenante ministérielle)*

Cette expérience, qu'on imagine aussi riche qu'exténuante, nécessite des ressources d'énergie considérables et certaines dispositions cognitives indispensables. J'aborderai, dans un prochain chapitre, la question des compétences et des aptitudes que doivent posséder ces analystes, et les attitudes à adopter pour réussir leur passage au centre.

De façon plus objective, au sein de la fonction publique fédérale, le travail d'analyste est largement associé à un groupe professionnel particulier, celui des EC, un acronyme qui signifie Économique et services de sciences sociales. Comme son nom l'indique, cette classification professionnelle regroupe tous les postes dont les responsabilités ont notamment trait à

« (...) l'exécution de sondages, d'études et de projets dans le domaine des sciences sociales (...); la recherche, l'analyse et l'évaluation de l'incidence économique ou sociologique des politiques, des projets et des programmes ministériels ou interministériels ; (...) et l'élaboration, l'analyse et l'interprétation de données qualitatives et quantitatives ainsi que de politiques et de recommandations socioéconomiques » (Canada, 2017a, en ligne).

Dans l'ensemble du gouvernement fédéral,<sup>17</sup> les fonctionnaires appartenant au groupe EC représentent 7,4% des effectifs totaux, en hausse depuis 2000. Au sein des organismes centraux, ce groupe d'employés est beaucoup plus importante, alors que les EC représentent

---

<sup>17</sup> Il est ici question de l'administration publique centrale, c'est-à-dire les organisations fédérales apparaissant aux annexes I et IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, incluant notamment les grands portefeuilles ministériels, les agences gouvernementales, les agents du Parlement et les organismes centraux.

18,8% des effectifs au BCP, 46,6% au FIN et 22,9% au SCT.<sup>18</sup> Dans la région de la capitale nationale, où les fonctionnaires s'expriment en acronymes, ces deux lettres, E-C, ont une signification particulière, un certain prestige, diront certains, et contribuent à la construction des représentations du centre. Au-delà des responsabilités habituellement associées au groupe professionnel EC—plus substantielles et importantes—et du niveau de scolarité nécessaire pour y accéder, dans les organismes centraux, ce groupe est synonyme de perfectionnement et d'avancement, comme l'indique un participant ministériel :

« (...) ce qu'on m'a dit comme information, c'est que, Finances, PCO, en fait les trois agences centrales spécifiquement au niveau EC, que c'était une plateforme de développement pour eux autres. » (intervenant ministériel)

Contrairement aux ministères d'exécution, où le progrès et l'avancement professionnels ne vont pas nécessairement de soi, et où, pour obtenir une promotion, il faut surveiller les ouvertures de poste et compétitionner, les organismes centraux favorisent, dans certains cas, les programmes de perfectionnement instaurant un environnement non compétitif pour l'avancement des analystes. De tels programmes s'appuient sur les évaluations individuelles de rendement.

*If you hit—I forget the level names now—"Succeeded Plus" on the little matrix they have of whether you're doing a good job or not, every certain amount of time: it's six months, and then a year, and then two years. It gets longer as you move higher up. If you're doing well enough, then you get the promotion automatically without having to compete, until a certain level. (analyste, FIN)*

Un tel fonctionnement n'est ni unique aux organismes centraux, ni continuellement en vigueur dans ces derniers, au demeurant. Il est plus largement lié à certains des programmes fédéraux de recrutement post-secondaires, qui sont également utilisés dans certains ministères d'exécution. Toutefois, cette idée de reconnaître, de documenter et de sanctionner le progrès des analystes par l'encadrement, le perfectionnement et le cheminement d'un échelon à l'autre est assurément plus courante au centre. Elle ne serait d'ailleurs pas étrangère à la charge de travail et aux responsabilités qui incombent aux acteurs des organismes centraux.

*But it's also employee development. I think their [les organismes centraux] culture is based on reinforcing that you are good but also pushing the younger recruits to their*

---

<sup>18</sup> Données provenant de l'Outil de requête automatisé sur la gestion de l'information des personnes du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en date du 19 février 2019.

*very limits of capacity to build it in them. Almost everybody who's left a central agency has told me that life is easier, because the demands of a 'normal' department seem easier for you to fulfill. (intervenante ministérielle)*

Ainsi se représente-t-on les organismes centraux comme des ministères « anormaux », où les acteurs sont soumis à des exigences plus élevées dès les échelons d'entrée, rendant de ce fait les passages au centre généralement plus brefs et significativement plus intenses.

### 5.3 Horizontalité et proximité du politique

Il ne serait pas incongru de lier l'intensité de l'expérience au centre à l'horizontalité de l'organisation du travail et à la proximité de la sphère politique, deux éléments de la spécificité des organismes centraux que relèvent les participants dans leurs récits. D'une part, les organismes centraux ont de petits effectifs, ce qui semble se refléter dans leurs structures hiérarchiques, en réduisant l'ampleur du cadre exécutif :

*The way this part of the organization is setup, I am in the EC7. We do not have the EX1s and we do not have the EX2s. There are only the EX3s and then the EX5s. (analyste, BCP)*

Cet analyste explique que dans son secteur, il n'y a que des directeurs généraux (les EX-03) se rapportant à des sous-ministres adjoints (les EX-05) ; à titre d'analyste principal, il n'y a ainsi aucun échelon exécutif intermédiaire (directeur ou directeur principal) le séparant du directeur général. Le caractère horizontal des organismes centraux amène de ce fait des effectifs moins expérimentés à être confrontés à des dossiers plus stratégiques impliquant des acteurs plus importants, plus rapidement dans leur carrière et ce, sans considération préalable à l'égard de leurs capacités professionnelles en la matière.

*(...) I think I had the classic central agency experience with that because I was doing things that an EC-04 [analyste junior-intermédiaire] would never get to do, it was really exciting. I was writing a deck for Treasury Board, I was communicating with ADMs [sous-ministres adjoints] and director generals all the time. I was in meetings with the associate secretary [niveau sous-ministre], like this is really exciting work (...). (analyste, SCT)*

Au centre, la taille des équipes de travail est habituellement plus petite, ce qui nécessite des analystes qu'ils « s'attellent » à la tâche, comme le dit l'un des participants, car il n'y a pas de « bois mort » dans ces équipes ; on n'accepte que les meilleurs et on se targue du haut calibre de tous les membres du personnel.

*Also, working on a very small team, again, you're often the only person who's an expert or who's working on what you're doing. There aren't really any other people to turn to. If you forget or you miss something, that's it. There is no one else to remind you or to save it. (analyste, BCP)*

*What struck me most, which I'll never forget for the rest of my career, is the caliber of people here, from admin- assistants to analysts to the senior executives, like all the way up to the deputy secretary level, it is the best you will see across all of government. (analyste, BCP)*

*They do more with less. All central agencies. Under an EXI [director] they have three or four people sometimes. (intervenante ministérielle)*

Faire plus avec moins ; il me semble que ceci pourrait être le slogan des organismes centraux—même si force est d'admettre que ce type de discours est désormais omniprésent dans le secteur public. L'horizontalité est en ce sens considérée comme un impératif d'efficacité :

*And there's no discrimination, I found, between levels. You know, in a bigger department, you really feel the bureaucracy; the idea of being a flat organization is so true here. You are an analyst dealing with a deputy on a regular basis, and there is no bias there; there's no, you know, slapping on the wrist, 'you got two levels too high', there's none of that here. It's actually imperative to have a flat organization in order for us to function well, because if there's something the deputy needs to know right away, there's no better way than to just, you know, skip two levels and get to the top. (analyste, BCP)*

Cet accès privilégié aux hauts dirigeants de l'organisation et l'absence de cadres intermédiaires entre l'analyste et ces derniers facilitent certes les communications, mais je suppose qu'elle doit augmenter le niveau de stress des analystes, dans la mesure où aucun acteur ne joue le rôle de filtre ou de tampon entre ceux-ci et la haute direction. Personne n'absorbe les chocs ou la gravité inhérents à certains enjeux ou dossiers ; personne ne les aide à interpréter le caractère impératif, intempestif ou urgent des demandes de la haute direction pour les traduire en des directives simples et neutres, un processus pourtant bénéfique, en ce qu'il protège ou isole les analystes de ces pressions indues.

Corollaire de cette horizontalité dans l'organisation du travail, la proximité de la sphère politique a des effets similaires, sinon amplifiés, sur la charge de travail des analystes, leurs responsabilités et, surtout, le contexte dans lequel ils sont appelés à effectuer le travail. Un tel contexte est empreint de l'urgence des commandes et de leurs échéanciers, des

changements de cap précipités et de la gravité des dossiers, teintée des exigences et des pressions du politique.

*I think there's also a particular environment or management style or working style that stems from, like you noticed earlier, our proximity to political actors and how unpredictable and how volatile that can mean in terms of the work sometimes. (analyste, BCP)*

Dans quelle mesure la présence du politique, insufflant imprévisibilité et volatilité dans le travail des analystes, témoignent-elles de la véritable importance des enjeux ? Est-ce vraiment important, et si ça l'est, est-ce vraiment plus important qu'ailleurs dans la fonction publique ? Une participante y réfléchit en ces termes :

*(...) then getting to a central agency, the stakes are so much higher. And I don't know if they actually are higher and our roles are more important, or if it's trumped up. Like I definitely think this comes from a secretary, an assistant secretary who are like that (snaps fingers) with ministers weekly and having to please them. And so that pressure, it just trickles down. Like if we don't deliver, their jobs are on the line. And so we, you feel that. You come to work every day, you feel that; you feel that pressure, you feel that responsibility. (analyste, SCT)*

La proximité de la sphère politique requiert également des analystes qu'ils adaptent leurs produits (analyses, conseils, recommandations, mémos, etc.) pour un lectorat qui n'appartient pas au fonctionnariat, qui n'en a ni le langage, ni les attentes, ni les objectifs. Il s'agit d'un autre univers, pour ainsi dire, et ces analystes évoluent à la rencontre de ces deux univers aux finalités foncièrement distinctes.

*Like that's bureaucracy. The programs are bureaucracy. And we're presenting to ministers who have to please their constituents. Who have to go back and say that this money's doing something. Who have to get reelected. (analyste, SCT)*

*Well, yeah, because you're sitting behind the Secretary, between the Secretary and the President of the Treasury Board, and watching what the Treasury Board ministers are asking, what they actually cared about. [...] Some questions, that you would assume the ministers are really terrible at this, they really ought to know that this program actually lost x amount of money last year. No, they don't care about that. They care that this is actually in the riding of... [...] they'll focus on things that are not top of mind. As an analyst, I think about the issues in a way that's different than a politician does. (analyste, SCT)*

Je comprends des témoignages que la négociation entre ces rationalités ou ces logiques institutionnelles parfois divergentes ne se fait pas sans heurt pour les analystes, qui doivent faire preuve de sagacité et d'adaptabilité dans l'exercice de leurs fonctions. S'il est éprouvant, un tel régime de travail, dans lequel les acteurs sont presque continuellement sur le qui-vive,

est néanmoins partie intégrante d'une culture organisationnelle axée sur la performance, l'efficacité et un ineffable sentiment de prépondérance dans le déroulement des affaires gouvernementales.

## 5.4 Culture organisationnelle

Considérant l'importance de la culture organisationnelle dans le processus de socialisation et de construction identitaire que vivent les analystes dès leur arrivée au centre, je n'ai pas été surpris outre mesure que plusieurs des participants abordent ce thème dans leurs représentations des organismes centraux. Cette culture, ou ces cultures, devrais-je dire, sont autant d'indicateurs, balises ou repères pour les nouveaux venus de ce que signifie « faire partie de », « appartenir », « se conduire » dans l'organisation, mais également « penser », « dire », « agir », « être » et « être avec ».

Dans leurs représentations du centre, je retrouve la notion de prestige ; notion dont j'avais moi-même eu l'intuition avant même de faire mon entrée au SCT, et qui, pour moi et mes semblables, je suppose, s'est renforcée, de façon très subtile au fil des mois et des années, jusqu'à ce que ce prestige devienne pratiquement un état de fait, tant au sein des organismes centraux que pour les acteurs des ministères d'exécution, prêts à admettre cette convention, non sans un certain dédain.

*PCO or the central agencies are supposed to be organizations that attract the best.*  
(intervenante ministérielle)

*I'm sure you've seen it Marc-Antoine, when you were at Treasury Board, but that fucking attitude of like ... It's even in the jokes, even in the common parlance, right, that you hear about central agencies: "You live to say no to the department". Like it's a joke, you know? But it's not a joke, because there's an attitude that's carried, especially with young, younger ... I don't want to say young, because I don't have an age bracket, but younger analysts who carry that bravado kind of attitude. It's kind of shit. (analyste excentrée)*

*I think all the central agencies do this. Finance and Treasury Board have their university recruitment; you do the bootcamps, and they make you look to the person to your left and your right: 'You're working with the smartest people in government'. They say things like that, right when you enter as a university recruit. [...]*

*I felt even at Treasury Board, even at PCO, they're like, 'once you work here you can be an EX anywhere'. Maybe it's not done in indoctrination. But it's subtleties, it's the day-to-day. It's the way you talk about other people. It's the privilege of information you have. I still remember, everybody always picked up my phone calls when I used to call from Finance. Because you're Finance and this is Finance calling, you get back to them.*



*But, here I could be trying to deliver information... it's like I'm chopped liver to them right? They know that.* (intervenante ministérielle)

À la relecture de ces extraits d'entretiens, je ne peux m'empêcher d'esquisser un sourire. Ils transmettent quelque chose d'aussi indéniable qu'inexplicable. Jamais dans ma carrière au SCT je n'aurais traité—ou volontairement fait sentir—quiconque comme du « foie haché » (!) ; mais à bien y penser, je pense que j'aurais très bien pu, sans même m'en rendre compte. Et il est encore plus troublant de songer qu'une telle attitude n'aurait eu rien de scandaleux ; sans doute l'aurait-on *attendue*, non sans une certaine résignation et un léger froissement de l'ego, mais rien d'inhabituel. Après tout, c'est le centre, dirait-on. Je souris devant l'enflure de ces propos, car je sais qu'un tel glissement dans les relations ministérielles est possible.

Cette tendance, tant collective qu'individuelle, à cultiver sa superbe et à croire profondément en ses capacités, sa propre raison d'être et son pouvoir d'influence n'a rien d'étranger à une certaine culture de dénigrement envers les ministères d'exécution. À l'occasion, on dénigre l'entité entière, parfois, les individus qui la représentent ; il s'agit d'un enjeu identitaire, les Autres (« eux ») permettant de renforcer le « nous » des analystes centraux. Ceci dit, les analystes sont très conscients de l'importance d'entretenir des relations harmonieuses avec leurs interlocuteurs ministériels, relations qu'ils souhaitent au demeurant constructives et authentiques, dans la mesure du possible, malgré les craintes qu'ils peuvent susciter et qui sont à la base de leur redoutable efficacité—j'y reviendrai plus loin. On dénigre donc à l'interne, entre collègues, dans les réunions d'équipe, et entre collaborateurs des organismes centraux. On peut y voir un facteur culturel de mobilisation et de cohésion.

*I always used to feel like I'm working in a better organization and my skillset and my files are more important than... like my work is more valuable. I had that. And it's kind of like they ingrain that in you. It's how the management is. They kind of make fun of the line departments about their capabilities, about the people who work there. [...] This is like water cooler talk. You just make jokes about the rest of government thinking we're a bit perfect. So, you start believing that after a while when you are in that environment. Also when you have repeated interactions with line department that might confirm your views, right?* (intervenante ministérielle)

*I think this is why central agencies get a bad reputation from client departments, is that there's a certain amount of feeling superior. You know, we're gossiping about a client department.* (analyste, SCT)

J'ai l'intuition que le bavardage malveillant et le dénigrement des ministères ne doivent pas être considérés qu'au premier degré. Il semble n'y avoir aucune méchanceté derrière cette

« pratique », comme me le confirme une participante, proprement estomaquée lorsque j'amène ce sujet—une forme de déni, peut-être. Je reproduis ici cet échange, particulièrement riche et nuancé, et qui met en exergue la rationalisation d'une telle pratique, derrière la droiture et le caractère irréprochable des motivations de cette analyste :

Analyste: *I disagree with that perception. Like completely, 'cause that's not at all—just to demystify—that is not at all the way we speak about or treat departments here at PCO. And I can confirm that across the board. 'Cause I see the way my colleagues in other secretariats conduct themselves with the system, and it is exactly the same way we do. It is very collaborative and if we have to expose an issue, it's for the sake of the government. Not because we want to put a department in the hot seat on purpose. Do you know what I mean?*

M-A: *Yeah.*

Analyste: *It's all about the agenda of the government and ensuring implementation is done well, in the simplest terms. And that's the job of any secretariat here at PCO, is to get it done. To get the agenda moving, right? And ensure that what the center wants is being communicated out to department land. And so, we—I certainly have all the time in the world for people in departments. In terms of their knowledge, and at some points, what I do to help manage the relationship is ask for information, decks off the shelf, just to help me understand the context better.*

*I mean I think that is such a bizarre perception of departments to have of what the center thinks of them, 'cause it's not true, at all.*

M-A: *But what about an internal meeting in a central agency?*

Analyste: *Okay.*

M-A: *That's another story, right?*

Analyste: *Yup.*

M-A: *We know nobody would in their right mind be condescending with a department; that would be counterproductive.*

Analyste: *Right.*

M-A: *But what about what happens in informal conversations between colleagues maybe [...]*

Analyste: *Oh okay. I hear you. I heard you. Okay. So, you're right, that we would have frank discussions about an issue. So if a policy proposal wasn't strong, we would informally discuss that and say, "This is not a strong proposal, we highly recommend that you push back, and here are the reasons why." But it's done in a very objective manner. It's not like, at least for my perspective, it's not like departments are completely discounted for the one bad policy proposal they brought forward or for the one issue they made a mess out of or that the center has to fix, for example.*

M-A: *Yeah.*

Analyste: *I'm gonna be careful in what I say next, but I just don't know how else to say it, but there are some departments who are known for bringing forward weaker proposals, rather than others. There are some departments who are, they have a reputation for that. And so, it's easy to determine, 'cause you just talk to the PCO analyst on the file, and they'll tell you, "This is how much I have to work with this department to get these proposals in shape." And so, I mean, from, again, an objective... it's still very objective in my mind. It's you know, not putting anybody in the corner or in the hot seat or bullying, it's just what it is. Some departments are not strong in policy, and maybe that's due in part to their business, right? Like, they shouldn't be. And so, that's understandable from my perspective.*

M-A: *Mm-hmm (affirmative).*

Analyste: *But, I think no matter what the engagement is and no matter on what topic, we try to be as professional as possible, even in the informal, off the record discussions. Like, I have my frustrations with [department X], I really really do. And the way the organization is set up, how much work comes out of that organization, to what end, like I'm very very surprised by that organization sometimes. But I would never cast a whole like, I would never look at the department itself, you know, and say like, I just don't think the whole department, it is not strong; I don't think anybody would actually speak that way. (analyste, BCP)*

Je note l'insistance du souci éthique derrière ce plaidoyer, cette idée de ne jamais perdre de vue la raison pour laquelle cette analyste fait son travail, mais du même souffle, je n'ignore pas les paradoxes et les contradictions qui jalonnent son discours. Ces écarts discursifs pourraient signaler une certaine désirabilité sociale. J'ai l'impression que si elle admet, du bout des lèvres, cette tendance au dénigrement, celle-ci relève de la culture organisationnelle, se manifestant presque à son corps défendant, s'harmonisant difficilement avec l'idée qu'elle se fait de sa propre éthique professionnelle, et sans aucun doute, avec les canons que l'on trouve assurément dans le code des valeurs et de l'éthique de l'organisme où elle évolue.

C'est avec un autre analyste que j'ai eu l'occasion d'explorer le rôle que jouerait cette pratique dans le quotidien des analystes des organismes centraux. J'avais préalablement assisté à deux réunions, l'une interne, et l'autre entre partenaires centraux, où je sentais une certaine désillusion, ou un certain défaitisme, des analystes face aux ministères dont ils étaient responsables, notamment. Dans un entretien subséquent avec cet analyste, je lui avais demandé si le mépris envers les ministères ne serait pas plutôt une façon de socialiser et de compatir; en d'autres mots, le dénigrement ne serait-il pas simplement l'expression de la

création de liens avec ses semblables, ce « eux contre nous » ? « *Despising the department: a way to bond among analysts? Probably yes, generally speaking* », a-t-il répondu frugalement et avec flegme.

J'approfondirai la question des rapports entre le centre et les ministères dans un prochain chapitre, mais je retiens ici que les cultures organisationnelles et les responsabilités mêmes qui incombent aux analystes au centre semblent prédisposer ces derniers à poser un regard critique sur les ministères. Plus généralement, le commérage m'apparaît être un important « lubrifiant » social. Or, il semble que la culture de prestige ou d'excellence des organismes centraux tend à exacerber cette pratique, et inversement.

*However, I think it's just nature. Nobody likes to have their work criticized. And the work of a program analyst is to criticize somebody else's work, and we're encouraged to be as picky as possible, and as exacting as possible. The comments are really where this kind of superiority comes out too, you know, we read sections of submissions out to each other, you know, shaking our heads over the grammar and the frequent idiocy of what's on paper; it's just amazing what makes it into the submission, when we consider that all the people you're dealing with seem to be perfectly competent, but the written document is awful. (analyste, SCT)*

Le sentiment de supériorité dont témoignent les analystes et le dénigrement envers les ministères qui en est le corollaire contribuent à la constitution et au maintien d'un esprit de corps, en même temps qu'ils renforcent le caractère idiosyncratique de l'expérience au sein des organismes centraux.

Cela dit, l'adhésion à la culture organisationnelle n'est ni automatique, ni garantie. La même analyste, après plusieurs années passées au centre, demeurait très mitigée face à la culture organisationnelle, sentiment qu'elle exprimait sans ambages :

*The goals, the values of the central agency have never been ones that really resonate with me. That kind of prestige, the search for prestige, that sense of self-importance, I've never really taken it fully on board. (analyste, SCT)*

Cette distanciation colorait l'ensemble de son discours et le récit qu'elle faisait de son expérience au centre. Cette analyste avait néanmoins réussi à trouver un espace pour être et devenir dans cet organisme central, sans trop céder à la compromission. J'ai toutefois eu l'impression que la précarité de sa posture identitaire contribuait à une certaine marginalisation professionnelle, qu'elle ne serait sans doute pas prête à admettre, mais qui transparaît dans le récit qu'elle livre de son passage au centre. Les expériences au centre ne

sont pas toutes fructueuses, malgré les efforts considérables déployés pour s'adapter à la culture organisationnelle.

## 5.5 Influence et asymétrie dans les rapports

De façon concomitante, les représentations du centre et les cultures organisationnelles qui y sont associées évoquent plus concrètement la construction d'une asymétrie dans les rapports avec les ministères, asymétrie qui sous-entend une influence considérable des analystes, tant à l'externe qu'à l'interne. Avec leurs partenaires ministériels, les analystes sont appelés à faire fi de la logique bureaucratique en interagissant avec des acteurs hiérarchiquement supérieurs.

« (...) souvent quelqu'un qui est au niveau analyste va interagir avec des gestionnaires dans les ministères. Ça, ça veut dire se présenter à des réunions où l'interaction se fait du côté des organismes centraux, de plus junior à plus senior dans les ministères avec lesquels on travaille et on collabore ». (analyste, FIN)

*One of my contacts at one of the departments is a DG. That's just who I call when I have a question. I think, in that sense, you have connections to higher levels, being at Finance, that you probably wouldn't have if you weren't in a central agency.* (analyste, FIN)

Les partenaires ministériels avec qui j'ai échangés ne semblaient pas faire grand cas de cette situation:

*Always. They punch at a level above their weight, yeah. (...) you definitely feel it in a line department: that you go, I don't mean this to come across as hierarchical or something, but you go a level down. I'm a senior director, I go to the analyst. My DG goes to the director.* (intervenante ministérielle)

*No, it's the outcome that I look for. Even within the department, if I have to deal with a manager to get something done, I'm happy to do that. But, again at a central agency it's a bit different. If you have a good PCO analyst, it doesn't matter what level they are.* (intervenante ministérielle)

Un tel modus operandi apparaît tenu pour acquis, tant au centre que dans les ministères d'exécution. Encore ici, on tend à l'expliquer par l'impératif d'efficacité, leitmotiv dictant les agissements des analystes. Et puisque cette convention se légitime par des motivations « louables », soit faciliter l'échange d'information interministériel, qui en retour, vient appuyer le bon cheminement des dossiers, les cadres ministériels ne sauraient s'y opposer. D'où cet accent mis sur le résultat : utilisons les moyens qui permettront d'atteindre les objectifs le plus efficacement possible, quitte à aller à l'encontre de certains des principes

régissant l'organisation bureaucratique. Il semble ainsi y avoir un flou entre les intentions et les modes structurels de fonctionnement.

À bien y réfléchir, et en relisant les propos des participants, je suppose que le pouvoir d'influence des analystes doit également servir cet impératif d'efficacité, comme l'illustre ce passage :

*Mostly I would say we're talking to directors and their managers. So mostly my counterpart would be a manager at a client department. But if I wasn't getting what I needed from a manager, **I would have to go over their head.***<sup>19</sup>

Les analystes centraux ont pour ainsi dire « le droit » d'obtenir ce qu'ils veulent... D'aucuns liraient, dans cet extrait, une menace et le signe d'une outrecuidance de ces analystes du centre. Et peut-être y en a-t-il effectivement qui abusent de cette influence conventionnelle. Après avoir été à la rencontre de ces quelques analystes, toutefois, je dirais que l'abus de pouvoir tient probablement davantage de l'exception que de la règle. Ces analystes semblent motivés par autre chose, se faire l'instrument de quelque chose de plus grand qu'eux, un peu comme l'envisageait, je suppose, Weber avec l'idéal-type de la bureaucratie rationnelle-légale et l'acteur bureaucratique.

« Je veux dire, pas au sens personnel, mais au sens de l'organisation que je représente. Parce qu'il y a une certaine signification, c'est pour ça qu'il faut peser ses mots. Si Finances dit, "on a absolument besoin de ça maintenant", ça ne peut être basé seulement sur quelque chose que moi je voudrais avoir. Ce serait vraiment sur une nécessité qui découle d'une requête qu'on a reçue, qui est véridique, et qui n'est pas simplement basée sur ce que moi j'espérais recevoir. Je me perçois toujours comme un représentant de notre ministère, comme tu dis, et non quelqu'un qui essaie de moi penser que mon statut est plus important et plus autoritaire que quelqu'un comme mon interlocuteur. »  
(analyste, FIN)

On représente également le centre comme un lieu où l'on peut véritablement influencer les hauts-dirigeants et la classe politique. Ces analystes, qui se sentent littéralement investis d'une mission, ont la conviction d'appuyer le bon fonctionnement du gouvernement fédéral—peut-être ont-ils besoin de cette légitimation pour exercer leur influence—comme en font montre ces quelques passages.

*Because you're not, you're not writing to a deputy, you're writing to chairs of cabinet committees, those are ministers, and in some cases [...] our chair of our cabinet committee is the Prime Minister, right?* (analyste, BCP)

---

<sup>19</sup> L'utilisation du gras dans les passages cités indique l'emphasis ajoutée par l'auteur.

*Like you feel connected to a larger whole. And for me that larger purpose, that feeling of having purpose as a central agency analyst. Like writing for ministers. And you know, early on, hearing what the [Treasury] Board had to say about the files we were bringing to them. Feeling connected to the machinery of government. Like decision-making processes, the political arm. (analyste, SCT)*

Toujours à quelques clics du clavier des grands décideurs politiques, les analystes centraux se doivent d'être d'excellents communicateurs, tant à l'oral qu'à l'écrit. C'est par leurs écrits que se transmettent les recommandations, les avis, les notes et les mises à jour sur l'un ou l'autre des dossiers de l'heure. L'information, celle qu'ils recueillent des ministères, celle qui ruisselle des réunions exécutives et des comités parlementaires, celle qui émerge de leurs propres recherches et analyses, et celle qui se forge de leurs intuitions, de ce qu'ils entendent et observent, toute cette information constitue leur pouvoir d'influence, pouvoir qu'ils doivent user de façon stratégique et parcimonieuse.

*I don't abuse it certainly. I don't use briefing up as a right, it's a tool I use when I feel like I'm not making progress or I'm not getting through. But it's not something I abuse on a daily basis. I brief up—otherwise, your audience is no longer going to take you seriously—so you only brief up in a specific way, when you really aren't getting through. (analyste, BCP)*

Certains des analystes ont associé cette influence et la capacité d'action qui en résulte à la volonté de servir la population, voire même, dans un cas en particulier, à appuyer les institutions démocratiques :

*But as you move up in your career and you realize the importance and realize the functions of central agencies to the functioning of democracy and the entire notion of government, it's no longer scary. You recognize the value. (intervenante ministérielle)*

*I actually felt close to Canadians. I felt responsible to Canadians. I felt like a representative of the bureaucracy in a good way. I felt important. I felt like, not personally important. Like I don't feel like um, you know, "I'm important". What I felt like is I'm serving an important role that I believe in (...). (analyste, SCT)*

Je vois avouer que de telles réflexions m'ont fait quelque peu sourciller quand je les ai entendues. Je ne me souviens pas m'être senti particulièrement près des Canadiens, à un moment ou un autre de ma carrière au centre. Et si je savais que, théoriquement, mes actions et ma pratique contribuaient à certains processus devant en principe appuyer la démocratie parlementaire, j'admets avoir douté de l'impact réel de ma contribution sur celle-ci. Je ne saurais dire s'il s'agissait de lassitude, de désillusion ou de lucidité, mais avec le temps, il est devenu de plus en plus difficile pour moi de croire en le bien-fondé de nos processus et de

leurs extrants. Si je tirais beaucoup de satisfaction à aider mes clients ministériels—certains plus que d'autres, culture de dénigrement oblige!—l'absurdité de certains aspects de mon expérience, que décuplait sa mise en perspective dans le schéma plus large des dynamiques au centre et des processus gouvernementaux, rendait parfois le quotidien plus éprouvant. Une telle évolution peut provoquer, je l'ai appris, un glissement vers le cynisme, ou pire, l'aliénation. Au fil des discussions avec les participants, j'ai compris que ma situation n'était pas unique, car le centre use l'humain—j'y reviendrai plus loin.

## 5.6 Les organismes centraux : semblables mais différents

Jusqu'ici, j'ai utilisé de façon indifférenciée « le centre » et « les organismes centraux » pour aborder les perceptions des analystes. Au fil des discussions et des échanges sur le terrain, il m'a toutefois semblé qu'il n'y avait pas que des similarités dans les expériences recensées. Bien sûr, étant donné leurs rôles et leurs fonctions, le travail dans les organismes centraux peut se ressembler à plusieurs égards, mais il me semblait que chacun avait ses particularités. Ma propre expérience au SCT m'avait d'ailleurs laissé cette impression, que nous nous reconnaissons entre analystes centraux, mais que nous étions également conscients de ce qui nous séparait. À l'intérieur même du SCT, il m'apparaissait évident que nous n'étions pas complètement uni dans une seule culture organisationnelle. Je suis donc devenu plus sensible, sur le terrain et durant l'analyse des données, à des indices dans le discours et les récits des participants qui suggéraient une certaine différenciation dans l'expérience des trois organismes centraux. J'aborderai ces éléments idiosyncrasiques dans les prochaines pages.

### 5.6.1 SCT

Comme je l'ai souligné dans la recension des écrits, le SCT est devenu, au cours des années 2000, le conseil d'administration du gouvernement, consacrant l'orientation axée sur les bonnes pratiques de gestion et l'optimisation des ressources, nouvelle « marque de commerce » de l'organisme bien présente dans la culture organisationnelle.

*It does indoctrinate you in a certain bias or a certain prejudice in Treasury Board where I know you've been there yourself. I was in program sector [...] and they're very focused on making sure that the government is not spending more money than they have to, that everything is being managed the way our policies and guidelines suggest. There's a lot of ideals I think out there in trying to encourage departments and ministers to do things in the most efficient way possible, so I definitely came out that through an efficiency lens.*  
(analyste, BCP)



Le discours sur l'efficacité est particulièrement saillant en administration publique depuis plusieurs décennies, et le SCT s'est largement organisé autour de cette idée et celles qui y sont associées, malgré que demeure un certain impératif de conformité, comme le suggère cet extrait. J'avancerais même que les secteurs qui sont le plus représentatifs du SCT, selon les participants, sont ceux étant le plus étroitement liés à l'idée d'optimisation des ressources. Pour le reste, une certaine incompréhension règne, tant chez un analyste du centre que pour un partenaire ministériel :

« (...) le Secrétariat du Conseil du Trésor pour moi c'est une grosse machine qui m'échappe encore (...) » (analyste, SCT)

« C'est un endroit qui est difficilement accessible. C'est difficile d'avoir l'information. On n'est pas... pis je ne blâme pas les personnes au Secrétariat du Conseil du Trésor. Je blâme peut-être les mécanismes d'information sur qu'est-ce que ces gens-là peuvent apporter à nos organisations » (intervenant ministériel)

Je peux difficilement blâmer ces deux acteurs de vivre une certaine confusion : à 1 954 fonctionnaires, le SCT est effectivement le plus gros des organismes centraux, soit près du double du BCP (1 004) et deux fois et demi l'effectif du FIN (788) (Canada, 2019b). Le SCT est, à mon sens, l'organisme central qui a subi le plus de transformations depuis sa constitution en 1966, qui en fait d'ailleurs le plus récent, et de loin. La diversité de ses mandats (conseil d'administration du gouvernement, employeur de la fonction publique, dirigeant principal de l'information et des ressources humaines, contrôleur général, conseiller des ministres du Conseil du Trésor, etc.) tend à segmenter l'organisation, d'où une certaine impression d'incohérence qui semble rejoindre les propos de Lindquist, lorsqu'il décrit les organismes centraux comme des constellation d'agences ou des paniers de bureaux aux responsabilités spécifiques (1996a, 1999). La relative jeunesse de l'organisation et sa rapide évolution<sup>20</sup> sont deux aspects du SCT qui semblent colorer l'expérience des analystes, dont les récits témoignent d'une certaine hésitation ou ambivalence face à l'exercice de l'autorité que consacre le statut d'organisme central.

---

<sup>20</sup> À titre d'exemple, l'Agence de la fonction publique du Canada, active depuis 2003 au sein du portefeuille ministériel du SCT, est devenue, en mars 2009, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH), un secteur du SCT. Il s'agissait alors d'une « réorganisation majeure de la gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada », selon le Président du Conseil du Trésor de l'époque, l'Honorable Vic Toews (Canada, 2009, p. 1).

*Yes, because I've tried very hard to get my manager to enforce those deadlines and it's gone on deaf ears for all the three years I've been in here and then when I was at Treasury Board, there's a similar dynamic that was at play as well.* (analyste, BCP)

« Tout ce qu'on peut faire, c'est essayer de travailler avec [les ministères] et essayer d'influencer le système, mais dans l'ensemble, quand il y a du *push/pull back*, on n'a pas d'outils pour leur donner un coup de marteau sur la tête. *We live with it.* » (analyste, SCT)

Ces deux extraits nous mettent sur la piste d'un pouvoir qui n'a pas de « dents », c'est-à-dire un pouvoir qui s'appuie sur les perceptions, ce que j'aborderai plus en profondeur dans un prochain chapitre. Ce même analyste déplore que le rôle du SCT dans le processus d'élaboration des politiques et des programmes publics se trouve à la fin, après ceux du BCP et du FIN :

« (...) je trouve que c'est malheureux, selon moi, que le Secrétariat est à la fin du processus, quand les détails devraient selon moi être beaucoup plus étoffés et vérifiés au début du processus. Il y a de l'argent qui est donné, il y a le *policy cover* qui est fait, pis là ça nous arrive sur les bras, pis là, le ministre veut aller au Conseil du Trésor rapide, ça presse. Oui ça presse, c'est parce que, votre implémentation de programme, sérieusement il y a des... vous avez réussi à passer ça au travers du Cabinet ?? [...] il a une très bonne fonction, le Secrétariat du Conseil du Trésor, mais au fil du temps, [...] je trouve que ce que je fais, c'est ben plus synthétiser de l'information, faire du *patching* pour que les ministres soient contents, et non pas pour vraiment qu'il y ait de la valeur ajoutée. » (analyste, SCT)

J'ai entendu ce type de discours chez d'autres analystes participant à la recherche :

*(...) TBS is always trying to jump in. Sometimes TBS gets left out of stuff, and the perspective on TBS is that it is left to clean up any messes left by PCO or Finance, so you have like an MC going forward, and PCO knows there's huge issues with it, but they'll leave that for TBS to fix because the TB submission is really where a proposal becomes concrete.* (analyste, SCT)

Je crois avoir moi-même été exposé à ce type de discours alors que je travaillais au SCT, cette idée que cet organisme sert surtout à réparer les pots cassés en prévision de la mise en œuvre, alors que les orientations du programme sont déjà établies et approuvées.

À écouter la façon dont ces derniers en parlent, il semble que le SCT soit l'organisation où, collectivement, les acteurs assument le moins bien leurs responsabilités d'organisme central, une forme d'ambivalence quant à sa dimension autoritaire. Ceci tient peut-être de la grande variété de rôles qui reviennent à cette organisation, ceux-ci entretenant respectivement un rapport différent à l'exercice de l'autorité centrale, s'ils ont quoi que ce soit à voir avec un tel exercice. Le SCT paraît en ce sens plus disparate que les deux autres organismes centraux.

Peut-être est-ce par ailleurs une question de l'importance relativement moindre des enjeux, en comparaison avec le BCP et le FIN, ou de la plus grande taille de l'organisation. Une participante me confiait que le SCT était, selon elle, le plus « relaxe » des trois organismes centraux, du point de vue du volume de travail et des échéanciers. On y retrouvait toutefois une plus grande diversité de perspectives, en raison de la présence de fonctionnaires en provenance d'autres organisations fédérales, résultant en une meilleure capacité à représenter et à défendre les intérêts des ministères d'exécution. Une telle capacité qu'il partagerait avec le BCP, mais qui le distinguerait du FIN.

Comme j'y ai fait allusion plus haut, le SCT n'est pas uniforme ; certains secteurs correspondent plus que d'autres à la représentation que se font les analystes de ce qu'est ou devrait être un organisme central. Ainsi, les secteurs des programmes correspondent particulièrement à la conception du centre comme espace privilégié d'autorité et de contrôle. Ces secteurs, au nombre de quatre, couvrent les diverses sphères d'activités gouvernementales : économie et science, affaires culturelles et sociales, opérations gouvernementales, et affaires internationales, de la sécurité et de la justice. Les acteurs qui y évoluent ont pour principale responsabilité d'appuyer le Conseil du Trésor en orientant les ministères d'exécution dans l'élaboration de leurs présentations, qui consistent en des demandes d'autorisation de diverses natures : gestion financière, paiements de transfert, acquisitions, planification d'investissement, approbation de projets, biens immobiliers, etc. (Canada, 2019a, en ligne). Les récits de plusieurs des participants réfèrent à l'expérience dans un secteur de programmes comme représentative de l'expérience au centre.

*(...) I ended up in program sector, which is kind of like the ultimate central agency position, in my view. Like, it really is the position where you see the most interesting work, and you have the most influence (...).* (analyste, SCT)

*(...) like in program sector, you get so much freedom as an analyst to connect with your client department. To think strategically about your file. To provide advice. You get face time with your ADM [Assistant Deputy Minister].* (analyste, SCT)

*Analyste: And everyone I talk to speaks so highly of TBS.*

*M-A: Really? Okay.*

*Analyste: I mean at least the program sector area. So the place where people are playing the challenge function. They seem to really enjoy it. So there's something in the water at TBS.* (analyste, FIN)

Il est beaucoup plus rarement question d'autres secteurs du Secrétariat, bien que le secteur de la gestion des dépenses (*Expenditure Management Sector*, EMS) apparaisse à l'occasion dans certains récits, ce qui me surprend peu, considérant que ce secteur est étroitement lié au mandat d'optimisation des ressources du SCT.

Les secteurs de programmes semblent ainsi trôner au sommet de l'organisme central dans les représentations SCT, ce qui concorde avec une certaine conception véhiculée dans le milieu de la recherche en administration publique (Lindquist, 1996b, p. 226). Ces représentations témoignent également d'une façon d'être.

*I just feel like there's a lot of energy in that place. [...] I go back in to TBS and it's like the minute I step through the door, I feel something, like a charge. And that whole place holds a charge, I think. (analyste, SCT)*

*(...) being at TBS, especially being at program sector, [...] it was about feeling superior to the line departments. You know, you're constantly criticizing what work that somebody else is doing, so you need to have this natural bent for pulling something apart and finding exactly what's wrong with it. And a lot of it is quite solitary, like you do your work, you have teams that you work on, but you're not working on shared projects. It's you with a document that you're ripping apart. [...]*

*I mean, that's what, it's not just a self-centered thing, like you are in a position where you need to be able to convince departments that you have the right to perform the challenge function. So, your confidence in yourself, and your ability, your intellect [are] like a crucial part of the job. [Y]ou're expected to project that. (analyste, SCT)*

*And, this is it, so that's the perception among departments. Even if you talk to your friends, right? They work in another department. Oh you know, 'You're at Treasury Board? Oh, you're in Program Sector. Ooh, you've got the power now'. (analyste excentrée)*

Bien qu'il s'agisse d'un travail solitaire, l'expérience demeure éminemment intersubjective, du fait du contexte social dans lequel il s'effectue, et surtout, de l'attitude des analystes face à leurs interlocuteurs ministériels. Les analystes des secteurs de programmes ont une réputation de durs à cuire, efficaces et impitoyables, qu'on peut tenter de berner, mais à ses risques et périls. C'est là, à mon sens, que le SCT rejoint le BCP et le FIN dans une représentation distincte et spécifique du centre. Non pas que cette description ne s'applique pas à d'autres secteurs du SCT; on la retrouve aussi ailleurs, par exemple au sein des secteurs de politiques, mais dans une version édulcorée, les enjeux y étant d'une envergure moindre et incomparable avec les secteurs de programmes.

#### 5.6.1.1 *Le dry-run : entre rituel et pratique dramaturgique*

Au cœur des récits liés aux secteurs de programmes du SCT, une pratique particulière et unique se dégage, celle du *dry-run*. Sorte d'exercice d'essai impliquant tous les acteurs sectoriels, du simple analyste jusqu'au sous-ministre adjoint, le *dry-run* se veut une répétition de la réunion du Conseil du Trésor, où le sous-ministre adjoint joue le rôle du Président, et l'analyste responsable de la présentation ministérielle, celui du sous-ministre adjoint. Les rôles sont ainsi inversés, afin de permettre, d'une part, au sous-ministre adjoint de prendre connaissance du contenu de la présentation et des points sur lesquels focaliser, puisqu'il sera celui qui présentera au Conseil du Trésor, et d'autre part, à l'analyste de présenter le cas et d'imaginer les questions qui pourraient être posées par les ministres. Autour de ces deux personnages, le reste du personnel observe et pose des questions, afin de s'assurer que l'analyste a réponse à tout, et que le sous-ministre adjoint est prêt à toutes les éventualités. Cet exercice de haute-voltige marque les esprits de ceux qui l'ont vécu et contribue à la singularité de l'expérience et des représentations du SCT.

*No, I can't imagine, even in, take it outside of the Public Sector, in the Private Sector, where you would go, maybe in some crazy advanced Silicon Valley Company that I don't know about, some high-tech company where they do things differently, some alternative way. But, I can't imagine you having to basically perform, to really try to get the message across, in terms of all of the analysis, all of the rigor that you've applied in your analysis and your understanding, and your challenge function that you provided, you applied to a submission, like in a performance. [...]*

*Yeah, like they [colleagues] are trying to catch you off guard. When really, again, while reminding yourself, what they're actually trying to do is make this a better submission case presentation for the ADM. But, again, there's that ego element, like we talked about earlier, like that posturing, like, "I'm a really good analyst, so I'm going to ask [the analyst] a really tough question to make her sweat a little bit". (analyste excentrée)*

« (...) il y a des questions qui sont posées dans les meetings de *dry-run* qu'on fait, il y a des questions qui sont posées, tu te dis, *holy moly!* D'où ça sort, pis [...] tu sais quand tu es dans un *dry-run* et tu es pas trop sûr de ton coup, puis il y a un *wizard* quelque part qui s'en vient toujours demander des questions pour t'embarrasser, ça c'est, « ok, mon p'tit pit viens-t-en on va aller se parler dans le coin, là, tu agis en trou-de-cul avec ton chum ». » (analyste, SCT)

Le *dry-run*, cette pratique singulière et ritualiste potentiellement très anxiogène pour les analystes, met en scène les acteurs dans des rôles qu'ils ne sont pas habitués de jouer, mais dans lesquels ils doivent pouvoir aisément se projeter, afin d'assurer le fonctionnement efficace des réunions du Conseil du Trésor. Lors de ces réunions, les sous-ministres adjoints

des secteurs de programmes du SCT doivent présenter les propositions ministérielles sur lesquelles leurs analystes ont travaillé avec les interlocuteurs des ministères concernés. À la suite de ces présentations très succinctes, les six ministres membres du Conseil du Trésor ont le loisir de poser des questions plus pointues sur l'un ou l'autre des aspects de ces propositions revêtant de l'importance à leurs yeux. Ces réunions, qui ont lieu tous les jeudis durant la session parlementaire, constituent l'aboutissement du travail des analystes des secteurs de programmes, et indirectement de plusieurs autres secteurs du SCT, du fait de leur contribution informationnelle aux présentations du Conseil du Trésor.

En raison de la haute intensité du travail exigé des analystes, l'expérience au sein des secteurs de programmes révèle un certain cheminement de carrière : en général, on y passe quelques années, puis on rejoint un ministère ou un organisme d'exécution. Le roulement des fonctionnaires du SCT, comme ailleurs au centre, est particulièrement élevé.

*TBS, at least in program sector, is similar, but people stay a little bit longer and more like in a three to five-year period. Once you get in past five years, people look at you a little bit funny. (analyse, BCP)*

Ce passage du centre à un ministère est coutumier; il suit une logique d'apprentissage et de perfectionnement. Pour qui souhaite comprendre les rouages du gouvernement et acquérir une vue d'ensemble de la fonction publique, une expérience de travail au centre est tout indiquée et valorisée; dans certains cas, elle est indispensable. Ceci dit, un tel roulement n'est pas sans conséquence pour la mémoire organisationnelle et la capacité à bien servir les ministères d'exécution, mais également pour les analystes évoluant dans ces secteurs, qui vivent une certaine confusion, dont je discuterai plus en profondeur dans le prochain chapitre.

*Whereas in Finance and TBS there was still more stability; especially in EMS and the policy centers, [where] people stay a long time. At Treasury Board [Secretariat] the program sector turns over. (intervenante ministérielle)*

*I think that we have so much turnover there. [...] That's part of the problem, it's that there's so much turnover it's hard to have institutional memory. And so almost everything's new all the time. Like everything's starting anew. And each ADM has their own style and their own way of briefing; their own way of studying for the [Treasury] Board. So you could do really poorly under one ADM, like I did, and do very well under another ADM. And I think it's hard to put good legacy mentorship into place. (analyste, SCT)*

Le haut taux de roulement des acteurs est constitutif de la représentation qu'on se fait du centre, tant à l'interne qu'à l'externe. En excluant une affectation temporaire dans un

ministère d'exécution, je suis demeuré en poste au SCT pendant quatre ans. Déjà, après 18 mois, il était de bon augure de commencer à chercher ailleurs; je me souviens qu'à l'époque, plusieurs personnes me répétaient qu'il était temps de partir. Durant ces années, j'ai assisté au roulement d'une grande majorité des membres de ma division. Les expériences individuelles au centre sont éphémères, pour la plupart, et elles ne laissent que très peu de traces tangibles. Deux ans après être parti, tout le personnel qui était en poste au moment de mon départ, sauf exception, avait quitté, incluant ma directrice et mon directeur général. Si certaines circonstances peuvent bien se prêter à un tel renouvellement des effectifs, une telle instabilité en milieu organisationnel soulève plusieurs enjeux, dont celui de la continuité dans la compréhension et l'accomplissement des mandats, de l'efficacité des équipes de travail, tant pour ce qui est des dynamiques relationnelles internes et externes que de la connaissance des dossiers, et de l'ambiance générale de travail. L'instabilité organisationnelle s'avère particulièrement affligeante du point de vue humain : démotivation, désaffection, sentiment d'étrangeté, mal-être, et ultimement, perte de sens.

#### 5.6.2 FIN

Le FIN est le plus petit des organismes centraux. Son mandat est beaucoup plus circonscrit que celui du SCT ou même du BCP; il y est question du Budget fédéral, bien entendu, du cadre légal et réglementaire entourant la fiscalité canadienne, et de la participation aux organisations internationales vouées aux enjeux économiques, financiers et fiscaux, enjeux qui touchent tant la sécurité que le filet social des Canadiens. Outre la fonction d'examen critique et rigoureux (*challenge function*) propre aux organismes centraux, le FIN joue d'autres rôles, comme l'indique une analyste :

*So it plays the challenge function role with other departments, specifically when it comes to the budget or fiscal issues. [...] the minister has kind of a mandate or oversight over the financial sector. So there's a whole other portion of the department that actually is the policy shop that creates policies coming out of the department of Finance, similar to what a line department would do. So it's got different pockets, and I think that kind of informs you know, what your day to day looks like, and who you work with, and so I think when you're in a challenge function role, you [have] client departments and you're constantly interacting with them and your work is centered sort of around their issues versus the other people who are creating policies coming out of Finance. (analyste, FIN)*

Il n'y a pas ici d'ambivalence ou d'hésitation sur le bien-fondé du champ d'intervention de l'organisme, comme l'évoque la même analyste.

*There's something about it, there's kind of a flow and an efficiency to it. I think it's a well-oiled machine to be honest, and I think, probably because it's smaller and it's also very focused. It's very clear on what our mandate is.*

Ce positionnement des acteurs du FIN autour du Budget et de la fiscalité apparaît effectivement très clair et unique. Cela doit nécessiter une certaine adhérence des analystes à une mission, voire même susciter une vocation, celle de gardiens et de protecteurs du cadre financier du gouvernement du Canada.

*With Finance, I would know the opening position is: do they really need that money?*  
(intervenante ministérielle)

*When a line department brings forward an idea through an MC or budget request, funding request, I work with them to develop that request better. By asking fairly straightforward questions, realistically, about, "Why is the government in this space?" for example, or, "What's the market failure that the government should be doing to fix this problem that supposedly exists?"* (analyste, FIN)

Ce dernier extrait révèle une certaine prise de position quant aux rôles respectifs de l'État et du marché dans la société, une prémisse analytique qui n'est pas étrangère à la formation d'économiste. De telles questions laissent par ailleurs supposer une attitude plus sévère ou intransigente face aux interlocuteurs ministériels, et l'adoption d'un ton aux accents plus inquisiteurs qui poussent ces derniers à la justification. Je ne suis d'ailleurs pas surpris lorsque l'un des participants m'apprend que le FIN a une réputation de *bad cop*, réputation qui, à ses yeux, n'est pas tout à fait juste, et certainement pas propice aux échanges productifs. Cela en dit long sur les rapports avec les ministères, et la perception de ces derniers à l'égard du FIN. Cet analyste me raconte qu'en prévision d'un voyage professionnel, il avait contacté un autre ministère pour prendre connaissance de ce que le gouvernement fédéral accomplissait dans la région où il se rendait. Le ministère concerné avait immédiatement conclu que le FIN remettait en question le financement de programmes dans cette zone géographique, au grand désarroi de l'analyste...

Aux yeux de certains participants, le caractère hermétique du FIN le distingue des autres organismes centraux :

*At Finance, they've got a culture where they really take care of their own and they really see it's them against the rest of the government. They believe that they're the only people who protect the fiscal framework and nobody else has this best interest at heart. A lot of people feel they can never adapt from leaving an organization like that, and all of a sudden be responsible for turning to spend[ing] money, when they [were] well-trained to always save money and defend one from being spent. I think there's a little bit of that*



*going on as well, and a different skillset too. People at Finance, a lot of them, if they were to leave, they would probably go to Bay Street, work in a big bank, rather than go work in another department, because they can go make tons more money with that same skillset in Toronto, Montreal, and whatnot. (analyste, BCP)*

*I've been in Finance so I know, there's this kind of generally secretive and keep things from the line departments. So I understand it's not personal but it's kind of part of their corporate culture. (intervenante ministérielle)*

À la lecture de ces extraits, on peut se représenter une organisation dans laquelle les acteurs ne sont pas, de prime abord, prompts à partager librement l'information; une organisation à la mentalité légèrement retranchée, aux préoccupations et aux objectifs très circonscrits et pas nécessairement toujours en phase avec l'action gouvernementale. Une analyste exprime bien cette incongruité dans le contexte actuel lorsque j'aborde la question de la capacité d'influence des analystes dans son organisme :

*I think the reason I struggle with that question is it starts at the top and you know, this government [2015–19 liberal] hasn't really had any fiscal priorities, so I think when it comes to fiscal restraint and prioritizing I think that has been harder for us to do, [w]hen you don't have a fiscal anchor to work towards, like a balanced budget. And so I think it's been more effective in terms of the influence and authority when we've had the other two central agencies at the table sending the same message, I would say. But us alone on fiscal matters, you know, didn't have as much sway.*

Cet extrait laisse entrevoir les possibles dynamiques au centre, et le souhait d'une meilleure collaboration entre les acteurs des trois organismes centraux. Je me souviens que ces paroles m'avaient surpris lors de l'entretien, considérant les représentations entendues auparavant, représentations qui se confrontent d'ailleurs dans les discours des participants : d'un côté, le manque de collaboration et la tendance à la rétention d'information; de l'autre, une certaine convergence des finalités avec le SCT.

*(...) nobody is open and collaborative in this environment, so there's this real resentment of Finance. Finance is famously uncommunicative, and TBS has to work with decisions that Finance has made, all the time, but then in the absence of a really open discussion with Finance. There's like this sense that Finance is just unwilling to talk about anything. (analyste, SCT)*

*I think because Finance and TBS are both concerned with fiscal responsibility, we tend to be very, like in the current climate at least, very on the same page. (analyste, SCT)*

Malgré les discours partagés sur la question, il demeure que la nature de l'information que traitent les analystes du FIN contraint ces derniers à un haut niveau de discrétion, même avec les collègues du BCP et du SCT.

La machine bien huilée et efficiente qu'est le FIN fait écho à une culture singulière qui se manifeste dans l'organisation du travail, similaire à celle évoquée par une analyste du SCT, comme l'explique une participante :

*[T]he way the files are divided is usually everyone has their own respective files. There's not too much overlap. So we don't necessarily work in like your classic team. It's not like we're all working together, coming together to work on one thing, one product. We all have our own file sets; sometimes there are linkages, and so that's usually sort of where we work together. But for the most part it is to each his own, I would say. (analyste, FIN)*

Un autre analyste témoigne du caractère imprévisible des journées, des courts échéanciers et de la proximité de la haute direction :

*It's hard to pinpoint down a normal day, because each day is pretty different, to be honest, just by the nature of the work we do here on this branch. It's all very quick turnaround. We don't do any long-term research, or anything. [...]*  
*But, again, since we're such a small branch, it's not abnormal for our ADM to just walk over to an analyst's desk and ask them a question about a memo that he just read. I like that aspect of it, because you do get to work pretty closely with senior management. (analyste, FIN)*

Le rythme accéléré, l'horizontalité et l'impératif d'efficacité ne sont certes pas étrangers aux autres organismes centraux. À la rigueur, le secret professionnel est également un élément exacerbé au BCP et au SCT, quoique les acteurs y évoluant soient peut-être davantage portés à collaborer avec leurs partenaires du centre. Pour le FIN, toutefois, les aspects de différenciation émergeant de l'expérience telle que vécue par les analystes sont plus clairs et concrètes.

Lors de la collecte de données à Ottawa, je me souviens avoir remarqué que les analystes provenant du FIN qui participaient à ma recherche étaient, lorsque comparés à ceux des deux autres organismes centraux, plus cérébraux, moins loquaces et surtout, moins en mesure d'intervenir sur le plan de l'introspection. En d'autres mots, j'ai éprouvé beaucoup plus de difficulté à instaurer cette ambiance propice à la confiance et ce contact quasi-amical qui permettent des conversations riches et approfondies. Les réponses des analystes étaient généralement courtes, peu élaborées, mais surtout peu réflexives, en ce sens que même si elles laissaient supposer une attitude affective particulière, elles en faisaient état de façon très détachée, rationnelle, me laissant pantois et légèrement désemparé. Puis, après coup, j'ai compris que tout ceci, bien qu'embêtant pour le chercheur, constituait des « données ». Peut-être le recrutement post-secondaire au FIN favorise-t-il des candidats plus terre-à-terre, plus

analytiques—est-ce même possible? —et moins enclins à s'épancher, ou à tout le moins, à explorer leurs dispositions affectives. Tous avaient d'ailleurs complété un cycle supérieur en économie... Une fois embauchés, le travail qui leur est demandé tend à renforcer cette propension à l'analyse factuelle et une dépersonnalisation devant permettre la prétention à l'objectivité. C'est ce qui, j'ai compris, est attendu d'eux.

Ce caractère impersonnel n'est pas au goût de tous, cependant, et est également perceptible du côté des ministères, comme l'illustre cette intervenante ministérielle :

*Finance I found the people there very socially awkward. It was not a very social department. A lot of strange people. But I thought everybody was very intelligent.*

Une telle perception est indicative d'un contexte organisationnel propice à une expérience humaine singulière. Peut-être ce contexte permet-il une action efficiente et agile, et des interventions auprès des ministères d'exécution qui sont empreintes d'objectivité et de rigueur, mais il peut également s'avérer préjudiciable sur le plan humain, comme le sous-entend cet analyste en parlant des gestionnaires qui néglige cet aspect :

*(...) parce que notre ministère, la culture étant que, souvent les gestionnaires, ce sont des super analystes, des gens qui sont extrêmement compétents au niveau analytique, mais qui ont justement gravi le prochain échelon et qui deviennent gestionnaires. Mais je crois fermement à l'importance de jumeler à la fois l'aspect analytique, parce que je pense qu'on ne peut pas y échapper dans un organisme central, il faut maintenir un certain niveau de capacité analytique, mais de jumeler le côté plus ressources humaines, plus gestion du personnel, comprendre que ce n'est pas tout le monde qui est pareil.*

Il ne s'agit effectivement pas d'un monde de robots analystes, même si, à certains égards, on semble attendre des acteurs des organismes centraux, et a fortiori du FIN, qu'ils puissent faire abstraction de leur intériorité et de leur émotivité au profit d'une rationalité devant garantir un traitement neutre et factuel des situations et des interactions sociales. Une telle posture fait partie intégrante de la construction de leur influence.

Un tel milieu de travail ne convient pas à tous, comme en témoignent ces propos d'une jeune recrue :

*(...) where I'm at, it's very transactional. So the way it has worked up until now is the branch I work in you come in, you do two, three years, and people then tend to leave. So there is a continuous turnover, pretty much every spring and summer after the budget is released. [...] So it can feel a little cold at times, to be honest. And I think with people constantly leaving and coming in, you don't really get a chance to know people, know your colleagues, and I guess that's important to me. It's not a very stable work environment. [...]*

*(...) people are constantly coming and going. People are too busy to organize social events. It's just always so busy. Busy, busy, busy. »*

Malgré un roulement du personnel semblable, à première vue, à ceux évoqués par les participants au BCP et au SCT, le FIN est vraisemblablement l'organisme central qui retient le plus longtemps ses employés, même si ces derniers sont susceptibles de changer de poste ou de secteur à l'interne. Paradoxalement, certains participants croient qu'une telle tendance peut avoir des effets néfastes sur l'employé et ses interactions ministérielles, devenant de plus en plus déconnecté des réalités des ministères et des organismes d'exécution, et de moins en moins en mesure de prendre du recul face à ses responsabilités d'intendant du cadre financier gouvernemental. Peu à peu, ce rôle d'intendance en vient pour ainsi dire à aveugler les analystes du FIN, reléguant les finalités du gouvernement et les considérations ministérielles loin à l'arrière-plan pour les remplacer par un calcul froid et indifférencié des coûts et des bénéfices.

*But the Finance one is especially problematic in the long run. Because I wonder if you follow somebody like [analyst X], [they] may never leave the department for [their] entire career. And maybe as [they] stay in the role, perception, views harden, positions harden. (intervenante ministérielles)*

*The other challenge is that [if] people in central agency stay too long, they become cold. It's like Department of Finance. They're often just knee-jerk oppositional to anything the department proposes. There's still pros and cons. (analyste, BCP)*

Il semble que le FIN tende à engendrer une forme de particularisme chez les acteurs qui y évoluent, à la faveur du recrutement d'analystes formés en science économique, formation les prédisposant à une vision plus rationnelle et objectiviste de la réalité, et d'un processus de socialisation véhiculant une mission unique et exceptionnellement importante au sein de l'appareil gouvernemental. Le FIN représenterait-il la quintessence de l'organisme central? Le regard que pose cette participante sur cet organisme est proprement révélateur :

*But in Finance, they'd be like, we are THE central agency; TBS is the poor cousin in their family and PCO, they're like the flavor of the month. The Finance people used to think they are like the constants, they are the keepers of everything. (intervenante ministérielle)*

Je note le léger sarcasme dans ses propos, et je ne peux m'empêcher de revenir à cette représentation des organismes centraux comme une drôle de trinité supposée veiller au bon fonctionnement des activités gouvernementales, à la fois ambivalente dans son unité et jalouse de ses idiosyncrasies.

### 5.6.3 BCP

La façon dont les participants se représentent le BCP est fortement teintée de la proximité du pouvoir politique. Si cette proximité est également présente au SCT et au FIN, elle est beaucoup plus impressionnante au BCP, puisqu'elle implique le Premier ministre et son entourage ainsi que les membres du Cabinet. Cette évidence est implacable et inévitable; le travail des analystes est directement lié à cette présence politique qui, je suppose, se rappelle constamment à leur esprit, alors qu'ils tentent de mener à bien leurs missions.

*(...) it's just our role is slightly different and far more political than any of the other two central agencies. (analyste, BCP)*

*I guess PCO as a whole is providing advice to the Prime minister and the Cabinet and acting as the go-between often between the Prime minister and Cabinet with the various departments. It's one of challenge in the sense of making sure that any recommendation or policy question that goes to the level of Cabinet or Prime minister is well-thought-out and well-articulated and politically contextualized but also coordinating between, because it's such a huge machine. (analyste, BCP)*

Ce lieu où le politique et l'administration se rencontrent constitue d'ailleurs une motivation, comme l'explique cet analyste :

*I'm interested in the political angles as well as the policy angles, so being at that interface where it is very fast paced and politically sensitive is also something that I enjoy and find really stimulating. I think in terms of also longer-term career development, not only is this a good testing ground, broad perspective, but I think experience at PCO is generally well regarded, so it can't hurt for if I do want to move into other places in the federal public service as well. (analyste, BCP)*

La valeur inestimable d'une expérience professionnelle au BCP imprègne le discours des participants, qui sont conscients de son impact sur leur cheminement de carrière, comme le montreront certains des extraits présentés dans cette section. La valeur, mais aussi le prestige, comme l'illustre cette recrue, qui me raconte avoir demandé l'avis de deux amis pour l'aider à choisir entre une occasion d'emploi au SCT et un poste au BCP :

*(...) so they both recommended PCO over TBS because I think their sense was that the perspective would be broader, the perspective in terms of files and policies that I would come across or be able to engage in. It was not said as explicitly, but I think it was implied that they saw PCO as having maybe slightly more, fairly or unfairly, for the lack of a better word, prestige. (analyste, BCP)*

Une autre analyste comptant plus d'années au sein de la fonction publique fédérale suggère que l'expérience BCP a perdu de son lustre au cours de la dernière décennie, sans toutefois préciser sa pensée :

*I have also since then noticed it changed about 10 years ago. PCO was considered more prestigious and more high-profile. And now it doesn't seem as much so.*

En raison de cette situation à l'interface politico-administratif, il semble que l'expérience de travail au BCP soit la plus ardue et intense, et le rythme, le plus effréné, comme en témoignent ces extraits :

*One, it is a hard job. It's very long hours. It's very stressful. It's definitely not something that everybody wants to do for a very extended period of time in a career, and not everybody can do a lot with family obligations or whatnot. [S]econdly, it's seen like a finishing school for executives. It's where the place you go just to ... it's almost like a privilege when you come here, an honorary thing before you become the executive, so that you can have that perspective that you can then use for the rest of your executive career. (analyste, BCP)*

*More so I've found in my PCO placement. I found that to be the most fast-paced and the least bureaucratic. Because the timelines and the priorities were such that they didn't really care who was getting it done or how they were getting it done as long as it was getting done. (intervenante ministérielle)*

*(...) the PCO work is so intense, so rigorous, that I still apply PCO standards to some of the documents that I deal with. (analyste, SCT)*

*(...) if it's too simple, or something that's running smoothly, it's just not something that's being escalated to this level at PCO. (analyste, BCP)*

Peut-être les analystes du SCT et du FIN sont-ils davantage isolés des pressions politiques, alors qu'au BCP, le politique et l'administration sont appelés à se côtoyer physiquement, occupant le même espace. À cet effet, mes visites au 80, rue Wellington, l'édifice principal du BCP, m'ont laissé une forte impression. Tout, dans un décor plus raffiné que la plupart des autres édifices gouvernementaux—des tapis, à l'ornementation des escaliers et des murs, en passant par l'éclairage, plus feutré—tout me rappelait cet aspect particulier de l'organisme. Ici, le célèbre Bureau du Premier ministre, cette unité politique et partisane, occupe un étage complet de l'édifice, alors qu'aux autres étages s'affairent les fonctionnaires neutres et non partisans. Le contraste est saisissant, et je me suis demandé s'il était difficile pour les analystes, au-delà de la présence physique du politique, de faire la part des choses et d'établir des balises pour délimiter leur champ d'intervention. Après avoir assisté à une réunion interministérielle animée par des acteurs du BCP, il m'était apparu qu'il pouvait s'agir d'une pente glissante pour les fonctionnaires évoluant dans un contexte aussi politisé. J'ai compris, à la réponse nuancée d'une analyste, qu'une certaine gymnastique intellectuelle devait périodiquement s'imposer afin de se rappeler sa place dans cet univers.

*I think that's something that any PCO analyst would struggle with. [...] I think that the fact that we are so close to the center and that we are exposed to the decision making process at a Cabinet level on a daily basis makes us more, I wouldn't say more partial, but we are just... we do have a bit of a bias because our job is to ensure that the government of the day is able to implement everything it wants to. (analyste, BCP)*

Il ne s'agit pas d'un procès d'intention, bien sûr, mais force est d'admettre qu'il est plus aisé d'exercer ses fonctions de façon neutre dans un contexte où il n'y a aucune trace, tangible ou intangible, des maîtres politiques, et donc, loin d'une logique partisane. Il m'est arrivé à l'occasion, alors que j'évoluais au SCT, de me questionner sur ma capacité, et celle de mes collègues et de mes supérieurs, à comprendre et à maintenir la fragile séparation entre le politique et l'administration. Je suis d'avis que nous n'étions pas non plus à l'abri des pentes glissantes—réactivité accrue aux désirs politiques—bien que les risques étaient sans doute incomparables avec ceux des acteurs du BCP. Ces derniers doivent développer une sensibilité politique exacerbée.

Parce qu'ils évoluent dans un milieu étroitement lié à la sphère politique, rompu à sa cadence et ses dynamiques, les analystes du BCP ont un accès privilégié aux acteurs clés et à de l'information qui ne circule pratiquement jamais à l'extérieur des enceintes de cet organisme central. Cet accès privilégié confère aux analystes un pouvoir d'influence inégalé par leurs homologues au centre ou dans les ministères d'exécution.

*So, again influence in terms of managing the cabinet agenda, reviewing and providing advice in terms of is the MC [memorandum to Cabinet] ready to go, which is very powerful, and then the content of the MC, and then when the PM seeks advice on individual issues of impact to us, [our PCO analyst] will write the memo to the PM sometimes seeking a decision that we may or may not like. (intervenante ministérielle)*

*And at the same time there's a lot of benefits 'cause the Privy Council Office has got a ton of influence and if you can do things well and you can actually like make a huge difference in Canada and the world or wherever your policy area is (...). (analyste, BCP)*

*So PCO by default has a lot of influence, because the head of the organization is the Prime Minister, which is the leader of the country. And so, not to diminish the role of Treasury Board or Finance, but it PCO has a very heavy hand, because like again, both the head of the country and the head of the public service are at the head of this organization. (analyste, BCP)*

Cette influence doit toutefois être remise en contexte. Elle n'est pas acquise et n'accompagne pas automatiquement l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit plutôt d'une possibilité ou d'une potentialité que ces analystes, s'ils développent leurs réflexes stratégiques et aiguïsent leur

capacité de jugement, peuvent exploiter pour faire avancer les dossiers et atteindre les résultats escomptés de manière efficace. La même participante parle ainsi d'une puissance discrète :

*That's part of our soft power is, if we don't get what we want or if we are displeased, with either an interaction, information, progress, quality... we brief up. I just go, bang email to the assistant secretary. And it goes fast. If the assistant secretary also picks up on that and agrees, they'll just call the other ADM and say like, you know, and so it's fast. And so that's part of the influence we can leverage, actually.*

Puisque les analystes centraux jouissent d'une grande latitude pour agir, chacun peut définir sa propre logique d'action à l'intérieur du cadre de ses compétences et de ses aptitudes.

Face à de telles représentations, la réputation des acteurs du BCP ne doit pas être a priori très positive, vu leur position privilégiée au sein de l'appareil gouvernemental et leur rôle parfois ingrat, ce que les participants, d'un côté comme de l'autre, n'ont aucune difficulté à admettre.

*I think people sometimes attach to PCO, "oh, these are the people that check for mistakes, or these are the people that get upset when something doesn't happen". I think even subconsciously, people already attach that to the interaction sometimes. (analyste, BCP)*

*(...) I'd say that PCO more generally also, there's a perception like, "Oh God, PCO wants something again". You know what I mean? "And we have to give it to them, but it always ends up creating work". 'Cause you can't just hand something over to PCO, it needs to go all the way up your approval chain to the deputy level most times before it gets sent over here. [...] And so, there's a lot of sensitivity and apprehension about collaborating and sharing with PCO (...). (analyste, BCP)*

*(...) there are also PCO analysts who like the control and the power, and so they'll use that to move things as they think is appropriate. They won't really work with the department, they'll focus primarily on the challenge function. (intervenante ministérielle)*

Cette réputation peu enviable complique le travail des analystes, qui doivent surmonter les réticences et convaincre les ministères de leurs bonnes intentions. Pour reprendre les propos d'une participante, le fait d'être analyste au BCP nuit parfois au rôle de l'analyste au BCP.

Or, ce ne sont pas tous les analystes du BCP qui réussissent à déployer ce pouvoir de convaincre. Les organismes centraux étant avant tout d'importants mécanismes de coordination dont le fonctionnement est assuré par divers processus réglés au quart de tour, certains se contenteront de mener les ministères d'exécution d'une étape à l'autre, plus ou moins machinalement, sans égard aux signaux contextuels qui pourraient dicter une approche plus appropriée. Une telle attitude est consternante, selon cette intervenante ministérielle :



*Well, it's just it's someone that doesn't trust their own judgment, and so relies solely on process. And so, PCO or the central agencies are supposed to be organizations that attract the best. Well, if you're theoretically the best and you don't trust your judgment to assess an issue despite the process, then I'm not sure what you're doing there. You could put a trained monkey in there to manage a process, but you want the advice. You want help in terms of this is what I need to achieve, you're telling me that this is a laudable objective, well then help me achieve it rather than telling me that I need to write briefing note X or briefing note Y. If it's something that needs to be done, well then let's work on it together to achieve it. I know what the process is. (intervenante ministérielle)*

Au BCP, les analystes vont et viennent; ils ne restent jamais très longtemps en poste. Deux des trois participants que j'ai suivis avaient déjà quitté le centre avant que je n'achève la collecte des données! Cette alternance entre le centre et les ministères d'exécution fait partie, un peu comme au SCT et au FIN, mais de façon plus accentuée, d'un cheminement de carrière souhaitable.

*I actually went back to PCO for another, we call them "tours". (intervenante ministérielle)*

*Not it's extremely fluid here. People stay 18 to 24 months, sometimes less, sometimes more (...). (analyste, BCP)*

*Well, so the saying goes at PCO, that you're only new at PCO for a month. You become a veteran after spending four weeks here. Because, A, things move that quickly, and B, turnover is so high [...] you're really only [new] for like a month or two. And then after that you don't say you're new anymore. (analyste, BCP)*

Un tel roulement affecte la capacité des analystes à éprouver un sentiment d'appartenance à l'organisme, comme l'évoque une participante :

*And PCO didn't really have an identity because it's very rotational. Nobody stays there a long time. (intervenante ministérielle)*

Si l'on est nouveau que durant quelques semaines, et qu'autour de soi, les analystes vont et viennent, je n'ose imaginer le déroulement de ces premières semaines. Ces analystes doivent s'efforcer de garder leur sang-froid et faire preuve d'une grande débrouillardise pour trouver des repères et ancrer leur pratique. J'aborderai la question des premiers temps en profondeur dans le prochain chapitre, mais j'anticipe, à la lumière de ces propos, que cette période est particulièrement tumultueuse dans les trois organismes centraux.

## 5.7 Résumé du chapitre

Dans ce premier chapitre de résultats, je me suis intéressé aux conceptions et aux représentations que se font les participants des organismes centraux. De ces représentations émerge une mosaïque bigarrée, à la fois riche et évocatrice, du SCT, du BCP et du FIN, ensemble et séparément. Parce qu'ils sont généralement méconnus, les organismes centraux apparaissent de prime abord comme des organisations occultes aux vastes prérogatives et à l'autorité irréfutable. Ce mystère doublé d'un pouvoir manifeste a initialement fasciné les participants, motivant certains à vouloir y travailler.

Cette conception initiale, qui n'est pas dénué d'une certaine dimension romantique, laisse place à des représentations plus nuancées des réalités du centre, dans lesquelles priment des considérations plus concrètes liées à la charge de travail, habituellement très lourde, au rythme d'exécution, proprement effréné, au roulement des employés et à la nature des dossiers et des enjeux, à la fois stratégique et critique. À travers leur discours et leurs récits, les participants décrivent un milieu de travail où le travail solitaire prévaut, que les réalités et les considérations politiques rattrapent facilement, et où le roulement élevé des employés peut parfois résulter en une ambiance plutôt impersonnelle, même si dans certains cas, l'arrimage des personnalités peut contribuer à un environnement convivial, certes, mais toujours en évolution.

Les rôles de coordination, de surveillance, voire de contrôle, que sont appelés à jouer les analystes tendent à façonner leurs relations avec les ministères d'exécution. Ces dernières sont de coutume marquées par la suspicion, le mépris, l'incompréhension ou la défiance, ce qui participe à la fois mais n'est pas sans nuire au travail de ces analystes. Malgré ces obstacles de taille, les mandats des organismes centraux tendent à susciter de véritables vocations chez ces derniers, ce qui peut renforcer, comme au FIN, un certain retranchement dans la culture organisationnelle, et plus généralement, un sentiment de supériorité et de prestige qui colore, à tort ou à raison, les interactions du centre avec ses partenaires ministériels. Enfin, au-delà de ces thèmes communs, les propos des participants évoquent certaines particularités propres à chaque organisme central, liées au contexte (étroite

proximité politique au BCP) ou au mandat (efficience et optimisation des ressources au SCT; intendance et protection du cadre financier au FIN).

De ce portrait foisonnant et complexe issu de la collision des représentations multiples du centre émerge plusieurs éléments fort pertinents pour comprendre l'expérience des analystes au sein des organismes centraux : les sentiments de supériorité et de prestige associés à l'expérience au sein des organismes centraux, la culture de dénigrement des ministères d'exécution, la posture rationnelle et objective des analystes ainsi que leur pouvoir d'influence. Ces thèmes significatifs liés aux processus de socialisation organisationnelle et de construction identitaire ont motivé le déploiement de ce projet de recherche. J'explorerai chacun d'entre eux de façon approfondie et plus systématique dans les prochains chapitres, en commençant par le début, c'est-à-dire l'arrivée au centre.

## Chapitre 6 : *Learn the part/Hit the ground running* – Faire son entrée au centre

26 avril 2011. Mon premier jour de travail au SCT à Ottawa. J'avais emménagé trois jours plus tôt dans le secteur Vieux-Hull de Gatineau, à quelques pas d'une soupe populaire, secteur que j'avais choisi en raison de sa proximité de mon lieu de travail. Je n'avais aucune idée de ce qui m'attendait dans cet édifice somme toute discret du centre-ville d'Ottawa, le 222 rue Nepean, édifice qui deviendrait mon espace de vie professionnelle 37,5 heures par semaine, chaque semaine pour les cinq années à venir, et où j'apprendrais à être un analyste central.

Premier contact à l'entrée de l'édifice avec l'agente de sécurité de Commissionnaires, cette firme de sécurité privée soucieuse de protéger les fonctionnaires fédéraux d'un océan à l'autre. Après un temps d'attente, une adjointe administrative fort sympathique vient à ma rencontre et me mène au quatrième étage, là où se trouvent les bureaux de ma division. J'y vois des « cubicules » beiges portant tous le nom d'un fonctionnaire; je vois des gens affairés, une cuisinette sans fenêtre et peu invitante. Je prends place dans le cubicule de l'adjointe, qui me fait remplir quelques formulaires. Puis elle me montre mon propre cubicule et m'indique la voie vers un autre édifice où on fera une carte d'identité qui me permettra d'entrer et de sortir des bureaux et de l'édifice, toutes les portes étant munies d'un capteur. Plus tard, je serai brièvement présenté aux membres de la division, oubliant les prénoms aussitôt que je les entends. De retour à mon cubicule, mon gestionnaire me remettra un cartable volumineux contenant tout ce que je dois savoir avant de pouvoir exercer mes fonctions, puis retournera à ses occupations. Durant les semaines suivantes, ma vie professionnelle se résumera à la lecture du contenu de ce cartable, seul dans mon cubicule, et à suivre mon gestionnaire dans quelques réunions. Une frustrante période solitaire que je vivrai comme un passage à vide, de véritables limbes bureaucratiques, alors que j'étais pressé de participer activement aux affaires de la division.

L'entrée organisationnelle, si elle est une période critique tant pour le nouvel employé que pour l'employeur, peut s'avérer aussi excitante qu'ingrate. Dans les premières semaines suivant mon embauche au SCT, je suis passé à travers une gamme d'émotions—angoisse,

espoir, impatience, frustration, fierté, stress, joie, incertitude—parfois à l’intérieur d’une même journée. J’aurais aimé croire que mon expérience était isolée, l’exception plus que la norme, mais au fil des conversations avec mes participants, je comprends au contraire que l’entrée organisationnelle heureuse est exceptionnelle, et que la plupart des expériences se situent quelque part sur le spectre entre l’inconfort et la catastrophe.

## 6.1 Où suis-je: En quête de contexte

Dans les premiers jours, les participants, à leur plus vulnérable, cherchent à comprendre ce milieu où ils sont parachutés et qui n’a souvent que peu en commun avec leurs expériences, professionnelles ou universitaires, précédentes. En apparence, bien sûr, tous les milieux organisationnels se ressemblent physiquement—un cubicule est un cubicule; cependant, c’est dans l’intangible que les choses sont éminemment plus complexes et nuancées : l’ambiance, l’attitude et la conduite des gens, les rapports humains. Au risque de me répéter, les premiers moments organisationnels sont cruciaux et souvent inoubliables, pour le meilleur et le pire.

*Okay. So I had been considered a very high-capacity analyst at my former job [...]. And I was promised a promotion to go back there. And I turned it down to come and be my substantive level, which was EC-04 at TBS. From the moment I arrived, I realized I was going to be treated as a lower-class citizen. (analyste, SCT)*

*I remember feeling very disillusioned. The very first thing that happened to me was that my manager didn't come and pick me up from the lobby, and [...] left me sitting there for an hour. And then, finally sent someone else to go and get me, and didn't really seem to think that that was problematic at all (rires). Yeah, so, I had just come out of university and was very successful at university, and so I sort of expected I had that, like, entitlement. I thought that people would still think that I was something special at work, and it was very difficult for me to come to terms with the fact that I was no longer such a special person (rires). (analyste, SCT)*

« Grosso modo, on m’a accueilli à l’entrée. On m’avait donné rendez-vous à 8h30 mardi; c’était [...] un collègue qui allait être là pour me faire faire une carte de sécurité, puis donc on a fait ça, ça a pris une heure juste attendre et j’arrivais aussi en même temps qu’une étudiante coop, donc on a fait ça ensemble, et après ça on est monté au bureau. [Mon collègue] m’a montré mon bureau, et il a été me montrer celui de l’étudiante coop, qui était plus loin, puis, en fait, je pense qu’il ne m’a même pas souhaité bonne journée, et il est juste disparu (rires). [...] et là, je n’étais pas capable d’ouvrir mon ordinateur, donc j’ai demandé à une personne à côté; ils étaient gentils, ils m’ont aidé, mais comme, c’est ça. » (analyste, SCT)

Comme l’illustrent ces extraits, la transition, qui ébranle fortement l’estime de soi, se fait nécessairement d’un milieu significatif—ici, un autre ministère et les cycles supérieurs universitaires—vers un milieu dépourvu de sens, qui est forcément absurde. Pour certains

d'entre eux, le contexte gouvernemental lui-même est une nouveauté, ce qui ajoute un niveau de difficulté à leur expérience :

*I think it went okay. I felt woefully ignorant of some of the government things, but I don't think there was any way for me to prepare for that. I think it went well. I definitely asked some dumb questions to my colleagues to try and keep up. You know how government is. They talk in acronyms, so I kept a list of acronyms so I could slowly learn them throughout the first couple weeks.* (analyste, FIN)

« [le superviseur] sait très bien que moi, le gouvernement, je ne connais pas ça du tout! Tu sais, ce n'est pas comme si je venais d'un autre ministère et qu'il y avait quelques acronymes que je connaissais, et que je savais comment ça fonctionne le cycle budgétaire... Tu sais, je ne connais rien là, littéralement rien (...). » (analyste, SCT)

Il s'agit d'autant plus d'un choc, puisque ces nouveaux venus sont hautement scolarisés et compétents, prêts à jouer un rôle dans l'organisation, rôle avec lequel ils ne sont toutefois pas familiers.

L'entrée organisationnelle est une expérience sociale, cognitive et sensorielle très accaparante; tout est nouveau, inconnu et inédit : les gens, les choses, les lieux, l'équipement, les tâches, mais également la terminologie, les interactions, le décorum, le rythme. Les participants décrivent des moments où ils se sentent sur-stimulés et qui les laissent épuisés.

*It's hard to start a new job. It's an exhausting thing to just learn everything right away. I guess I'm not sure if that's stress, necessarily, but, yeah, stress. Stressful to start a new job and learn everything, for sure.* (analyste, FIN)

Les émotions se bousculent, tout comme les impressions et les pensées. Face à un milieu de travail qui est tour à tour accueillant et froid, aidant et dysfonctionnel, compétitif et impitoyable, les participants évoquent la confusion, la nervosité, la panique, le désespoir, la gêne, la détresse, mais également l'excitation, l'admiration et la fierté. Pour celles et ceux qui se destinaient à évoluer dans le secteur public, et même dans un organisme central, se voir offrir un poste au centre est synonyme de réjouissance, ce qui peut donner le ton pour l'expérience d'entrée organisationnelle :

« De pouvoir me joindre à un ministère des Finances d'un pays du G7 dès la fin de mon parcours universitaire, je me comptais très chanceux, par rapport à certains de mes collègues... On sait tous que trouver un emploi, ce n'est pas toujours facile après les études. Donc j'étais très fier. » (analyste, FIN)

Les expériences sont rarement entièrement négatives; l'arrivée est plutôt ponctuée de surprises et d'éléments déstabilisants. Les participants se surprennent du calibre et de la

grande expertise de leurs collègues, de la rigueur au travail, de la petite taille des équipes, et de l'attitude initiale bien souvent rébarbative des clients ministériels. Ils ont tout à la fois le désir de faire bonne impression, de prouver leur compétence, de comprendre les dossiers, de connaître leur(s) client(s) ministériel(s) et de construire un réseau de contacts; il y a cette urgence de s'adapter, de contribuer, d'être reconnu. Certains ont pensé baisser les bras devant l'ampleur de l'adaptation; d'autres ont eu envie de déguerpir le plus rapidement possible, ayant l'impression d'avoir fait le mauvais choix de carrière. Et d'autres encore ont effectivement renoncé et quitté le centre, l'expérience se soldant par un échec ou étant non concluante.

## **6.2 Sink or swim: Apprendre les ficelles, apprendre à être**

Une fois avoir trouvé son cubicule, la cuisine et la salle d'imprimante et s'être familiarisé avec les lieux physiques, il devient vite impératif d'apprendre. Et il y a tant à apprendre : les rouages du gouvernement, le fonctionnement des systèmes et des processus, les dossiers chauds, les principaux intervenants, la terminologie, les rôles et les responsabilités, les particularités des cultures ministérielles, les lois, les politiques et les directives, les comportements appropriés avec les collègues et les supérieurs, le style de rédaction des documents de breffage... La liste est très longue, et à première vue, tout semble urgent et prioritaire. Les analystes témoignent d'une avidité d'apprendre, de recueillir de l'information pertinente, de rencontrer des personnes ressources et de comprendre ce que leur rôle implique et ce qu'on attend d'eux. Les attentes semblent très élevées, mais elles ne sont pas toujours bien définies.

*I certainly felt a lot of angst myself. Because the confines and the parameters and the expectations were not super explicit, I certainly felt anxious myself. Because I was working hard, but I wasn't sure how that matched expectations, my own or anyone else's, because they weren't very well articulated or established. (analyste, BCP)*

Bien souvent, ce n'est pas l'information qui manque. Au contraire, l'information est omniprésente et en abondance; il manque toutefois quelque chose, ou quelqu'un, pour les aider à la structurer et prioriser.

« (...) il y a eu un niveau de stress au début, comme n'importe quel autre emploi, qu'on parle de SCMS, les procédures, on parle de *fiscal framework*, tous les *buzzwords*... les premières semaines que j'étais là, sérieusement, je vais pas survivre ici... Il y a tellement d'information (...). » (analyste, SCT)

Ce besoin d'apprendre, de comprendre et de connaître est d'autant plus criant chez les analystes des organismes centraux que les enjeux sont particulièrement critiques et pressants. Et comme en témoigne cette ancienne analyste du SCT, le train des organismes centraux ne s'arrête ou ne ralentit pas pour faciliter la tâche aux nouveaux venus :

*Analyste: But, there's no time. The cycle of the Treasury Board is what it is.*  
*M-A: It doesn't stop for you.*  
*Analyste: It doesn't stop. "Oh, we got a Program Analyst, let's slow down."*  
*M-A: "Let's take a break. Let's give her a..."*  
*Analyste: "[The analyst] needs to catch up." Shit I wish!*

J'ai remarqué que l'expérience des premiers jours semble diverger selon que l'analyste se joint à un secteur de programmes ou à un centre de politique. Dans le premier cas, ce dernier est appelé très rapidement, voire immédiatement, à contribuer de façon concrète aux travaux de l'équipe. Dès la première semaine, l'analyste devient responsable de dossiers déjà en cours, doit participer à des réunions, et produire des documents stratégiques liés à ces dossiers dont il n'a pas pleinement pris connaissance, impliquant des acteurs qu'il n'a pas encore eu l'occasion de rencontrer. Cette arrivée fracassante ne prémunit cependant pas l'analyste contre l'isolement, la solitude ou le désillusionnement qu'évoquent les extraits présentés.

*I was kind of the expert at what I was doing and to come in and not know anything, I felt a little like shaken in my confidence, definitely dipped. And I questioned, like definitely went through periods where I questioned my abilities and skills and can I do this, just because you kind of come in and the budget process start, and you're just going full steam ahead, so there's not a period where you have time to learn and ask questions (...). (analyste, FIN)*

*Yeah, it's a little bit like trial by fire, for me anyway. It was very much, there's no time to really "properly train you", like take you out of the job and sit you down and look at you and tell you how to look at a Treasury Board submission. [...] The first week I already had a Treasury Board submission that I was supposed to provide comments on the following week. (analyste, SCT)*

Même s'il est soudainement très occupé, l'analyste ne s'en trouve pas moins seul et isolé, car tous s'affairent et n'ont pas le temps de l'appuyer; il doit donc se débrouiller seul. Dans ces cas, le stress ou l'anxiété que cause un départ aussi fulgurant en l'absence de tout repère et de toute connaissance se trouve amplifié par le sentiment d'isolement éprouvé par le nouveau venu.

*It was just like a really crazy, crazy, crazy initiation. I was crying a lot. I started trying to talk to other analysts there. But, everyone was really nice, to some extent, but everyone*



*was also really busy. And in the central agency, it's like "sink or swim. Like figure it out or don't. I don't have time for you". (analyste, SCT)*

Chez l'analyste de politique, l'expérience se rapproche davantage de la mienne telle que je l'ai décrite en introduction de ce chapitre : beaucoup de lectures à faire, un fort sentiment d'isolement et peu de responsabilités et de tâches concrètes dans les premiers temps. De telles circonstances peuvent également engendrer un sentiment de stress ou d'anxiété, car l'analyste ne comprend pas le rôle qu'il doit jouer concrètement et, surtout, quand il sera appelé à le jouer : est-ce la semaine prochaine, dans un mois, dans six mois?

« Je suis dans le néant total. En même temps, chaque fois que je dis à mon patron que j'aimerais avoir quelque chose de plus concret, que j'ai hâte de passer à quelque chose de plus que ça, à chaque fois que j'émets un doute sur le temps que ça me prend pour apprendre, il me dit tout le temps que ben non, c'est ça qu'on veut que tu fasses, on veut que tu apprennes. Je me dis bon, on n'a pas encore eu notre rencontre pour établir les objectifs. Il m'a dit grosso modo que mes objectifs étaient de me familiariser [...] avec pas mal toute. Pour les six premiers mois. Pour les six premiers mois !!! Me familiariser! Voyons donc : je vais mourir d'ennui! Je ne sais pas. Pour le moment, [...] mon superviseur ne m'a pas dit qu'il voulait que je fasse autre chose, il n'y a pas vraiment eu de signe d'impatience, au contraire, donc oui je suis dans le néant, mais je vais essayer de ne pas angoisser. » (analyste, SCT)

Cet important flou autour du déroulement de l'entrée organisationnelle et du cheminement d'apprentissage suscite une grande incertitude qui, doublée d'un sentiment croissant d'inutilité, peut mener à un profond désarroi pour l'analyste.

Un tel contraste entre l'expérience des analystes de politique et celle des analystes des secteurs de programmes pourrait s'expliquer par le rôle qu'ils sont appelés à jouer. Les premiers doivent maîtriser un contenu assez bien circonscrit, celui du domaine de la politique dont ils sont responsables. Le contenu théorique (le cadre de politique, la politique elle-même) et ses ramifications pratiques et appliquées (directives, normes, lignes directrices, instruments divers) constituent l'expertise que doivent développer ces analystes. L'idée générale derrière l'apprentissage de ce rôle consiste donc à lire les documents liés à la politique, ses objectifs, sa mise en œuvre et ses extrants. Chez les seconds, outre le fonctionnement du processus dont ils sont responsables, il n'y a pas « d'expertise » à maîtriser, à proprement parler, même s'il est entendu que la connaissance du ministère dont ils sont responsables, incluant les dossiers et des enjeux qui y sont associés, est primordiale. Pour ce type d'analystes, il est généralement accepté que l'apprentissage sur le tas est plus

approprié, ce qui pourrait expliquer pourquoi ils sont parachutés, dès les premiers jours, au cœur des processus et des enjeux, alors que les analystes de politique se retrouvent en marge des activités avec, pour seule responsabilité, la lecture, deux situations extrêmes tout aussi anxiogènes l'une que l'autre.

Pièce maîtresse—ou seule manifestation tangible, diront certains—d'une volonté d'encadrement formel de l'apprentissage chez les recrues des organismes centraux, les séances d'information de groupe, communément appelées *bootcamps*, servent à transmettre aux nouveaux venus une notion de l'organisation, de sa structure, de ses principaux rôles et du type de travail qu'on y accomplit. D'une durée habituelle d'une demi-journée, ces *bootcamps* ont lieu quelques fois par année et regroupent les embauches les plus récentes; ils peuvent se décliner par secteur organisationnel ou être d'ordre plus général, inclure tous les nouveaux employés ou s'adresser plus spécifiquement aux candidats retenus à la suite des campagnes de recrutement universitaire. Ces séances d'orientation permettent aux recrues de se reconnaître entre elles, possiblement de créer des liens, tout en obtenant des éléments d'information jugés essentiels à ce point-ci de l'entrée organisationnel. Pour les organisateurs, qu'il s'agisse des spécialistes des ressources humaines ou du ou des secteurs initiant l'activité, les *bootcamps* sont une occasion de mettre les nouveaux venus au parfum des principales dimensions de la culture organisationnelle et de faire allusion aux attentes générales à leur égard ainsi qu'aux principes devant orienter leurs actions. Le surnom n'est d'ailleurs pas innocent, selon moi; le *bootcamp*, ou camp d'entraînement, est à la base une pratique militaire exigeant une discipline très stricte et renvoyant à l'idée d'inculcation de comportements, d'attitudes et de connaissances spécifiques aux protagonistes visés. Les séances d'orientation des organismes centraux ne sont évidemment pas comparables aux camps d'entraînement militaires, mais j'avancerais qu'elles en gardent néanmoins certaines des idées sous-jacentes : le développement d'un esprit de corps, l'accent mis sur la forme physique et mentale pour respecter les exigences, qui sont vécues comme des épreuves, ainsi que la conscientisation d'appartenir à une organisation distincte et unique aux standards plus élevés et dont l'adhésion est restreinte aux meilleurs candidats.

S'il ne fait nul doute que ces *bootcamps* contribuent à la socialisation organisationnelle des nouveaux venus, les participants ont une appréciation plutôt partagée de leur utilité concrète dans leur cheminement d'apprentissage et de perfectionnement.

*(...) there's a PCO analyst training, it's a day or half a day, and there's manuals that we have um, on how to kind of conduct ourselves and as PCO analysts (...).* (analyste, BCP)

*There was one orientation session that wasn't that helpful. [...] It was more about the department and what all the different branches do. That was helpful in that sense, to learn what the other eight branches do in the department. It didn't really help me understand what my role was, because that's too specific a question to have for a big orientation.* (analyste, FIN)

*Right, but they [the bootcamps] are not very helpful for the actual content of the job. Like, they're sort of more about the ideas around the job. They don't actually tell you what you need to do.* (analyste, SCT)

« Je te dis, ça m'a tellement écrasée, sérieux, non. En même temps, c'est ce qui est bizarre, c'est que j'ai trouvé toutes ces informations intéressantes et pertinentes. Sauf le discours sur la carrière, le reste était intéressant et pertinent. Mais je me sentais vraiment écrasée. Vraiment, je me sentais à terre, je te dis, j'ai failli retourner chez moi et pleurer toutes les larmes de mon corps ». (analyste, SCT)

S'il n'est pas évident de combler les nombreux besoins informationnels et d'apprentissage des nouveaux venus en si peu de temps, j'ai eu l'impression, au contact des participants, que le *bootcamp* ratait la cible, en démotivant les analystes, en ne répondant pas à leurs attentes et leurs besoins, ou au mieux, en les indifférant. Bien sûr, il est pertinent de comprendre le fonctionnement des assurances collectives, par exemple, mais cette information n'aide pas à agir et à exercer ses fonctions. Une analyste réfléchit à ce dont auraient besoin les nouveaux employés :

*I would provide them with more structured training around the products that are expected of them and when those products are expected. We still don't have a great sense... like you have to pick up what is due and when it's due from bits and pieces that are around the office, and what you're expected to do, the people you're expected to consult with. There's just so much you have to develop on your own.* (analyste, SCT)

Il existe au demeurant une panoplie de formations offertes aux analystes par diverses entités; or, il ne s'agit pas d'un enjeu de quantité, mais plutôt de qualité, de pertinence et de temps opportun. J'y reviendrai au chapitre 10.

Dans plusieurs des cas, le rôle du supérieur immédiat dans l'apprentissage et le perfectionnement des recrues n'est pas clair. Celui-ci est absent, peu impliqué, ou il n'y en a tout simplement pas.

*We had no manager, obviously. Like in a central agency. Which was part of the attraction of working in program sectors. You don't have a manager, you worked directly for a director. But there was no buffer, at the same time. And so I had no mentorship, no help. And um, I remember feeling like garbage. Like a piece of garbage. And like a waste of everyone's time. (analyste, SCT)*

*(...) [My supervisor] said, "You've got about a six-month period", he's like, "You're not, in that time, you can make all the mistakes you want. This is your learn[ing](...). (analyste, SCT)*

Au centre, il n'est pas rare que le superviseur immédiat, qu'il soit analyste principal (EC-07 ou 08) ou cadre de premier niveau (EX-01), continue à exercer des fonctions analytiques, un « super analyste », pour reprendre les mots d'un participant. Ceci semble toutefois avoir pour conséquence que la gestion des ressources humaines est souvent reléguée au second plan, un mal nécessaire pour certains, qui valorisent toujours davantage l'analyse ou le conseil que les tâches incombant à un gestionnaire. Tous n'ont pas non plus les habiletés et les aptitudes pour gérer du personnel et encadrer adéquatement les nouveaux venus. Et pourtant, cette transition analyste-gestionnaire est courante au gouvernement fédéral, comme l'explique un cadre de la division des ressources humaines d'un organisme central :

*People who do well as EX minus 2s without supervisory functions tend to be promoted into supervisors, yet [...] There's no government-wide expectation that you transition from being a great analyst to a great manager. [...] And there's not a stop-off to really figure out what that looks like or what that is. We say, "All right, you were great as an analyst, you'll be great as a manager. Jump in."*

Lors de la discussion des résultats, je reviendrai sur cet aspect important de l'organisation des organismes centraux, et plus largement du gouvernement fédéral, et des contrecoups retentissants sur l'expérience des nouveaux analystes.

Nonobstant le caractère pour le moins effacé de leurs superviseurs, les analystes nouvellement embauchés se voient dans l'obligation de trouver d'autres moyens pour apprendre. Outre la lecture de documents informationnels et la consultation de divers sites Web (intranet, autres sites gouvernementaux, etc.), les analystes se tournent vers leurs collègues plus expérimentés pour glaner des éléments d'information et comprendre leur rôle, confirmant ainsi l'importance du capital social dans la socialisation organisationnelle (Korte & Lin, 2013). Leur apprentissage dépend alors de la qualité, de la disponibilité et de la

générosité de ces collègues qui, comme les analystes le montrent, sont eux-mêmes accablés par une lourde charge de travail.

*(...) I think if you did not have team mates that were as encouraging or as good at communication, then you would suffer. I still suffer. Like, it's still, there was like a huge learning curve that I just had to learn on my own. (analyste, SCT)*

« Mais rapidement, il y a beaucoup de gens qui m'ont pris sous leur aile, qui m'ont aidé, j'avais des collègues extrêmement patients qui m'ont rapidement pris sous leur aile, qui m'ont appris comment 1) être un analyste du ministère des Finances, et 2) à mieux comprendre le sujet sur lequel je travaillais (...). » (analyste, FIN)

*So [...] you rely heavily on the people around you. Like you go around to, like I was working in the Deputy Secretary's office, and so, I was going office to office, across Deputy Secretaries, just asking questions. [...] So, it's literally like, it was survival mode. (analyste, BCP)*

*I had some really strong EC7s, like senior analysts on the team, who had been into Program Sector for years, who gave me really quick tips. (analyste, SCT)*

Il faut survivre, donc; nager, si l'on ne veut pas se noyer. Ces expressions fortes dénotent l'absence d'une structure et de direction dans leur perfectionnement et la confusion que cela peut entraîner. Car tous le disent : la courbe temporelle d'apprentissage est abrupte. Les récits de l'expérience des participants laissent présumer de la souffrance du processus d'apprentissage. Les recrues n'apprennent visiblement pas dans l'allégresse; le contexte et la culture organisationnelle ne s'y prêtent tout simplement pas.

*I don't know a better word for it, and I'm sure I could use my words better, but sort of like a hard-ass ethic. You know, if you made it here to Program Sector, you probably have something to prove, so prove it, kind of thing. In addition to learning a new way of being an analyst, because Program Sector analyst, you get it, not complaining, is very different from being a Policy Analyst, very, very different in terms of what the expectations are on you. So, I struggled. I remember I cried every day, not at the office. I wouldn't cry in front of my colleagues, but I cried when I came home every day. (analyste, SCT)*

« Dans ma tête, c'est comme si ce n'était pas clair que c'est ce que j'aurais dû faire. » (analyste, SCT)

*(...) it was not clear what we were being asked to do, it wasn't clear what the vision of success was, or even if I knew all of those things, I didn't know how to get there. I didn't know how to push for it (...).(analyste, BCP)*

« (...) j'ai commencé dans la direction de l'impôt, qui n'était peut-être pas mon premier choix, parce que je n'avais pas vraiment nécessairement un background en fiscalité, ni en droit, parce qu'il y a beaucoup d'avocats dans cette direction-là, et là on m'a donné la loi de l'impôt quand je suis arrivé au ministère, et j'ai voulu pleurer et rentrer chez nous. » (analyste, FIN)

*You know, obviously on my worst days, like I said, I would complain a lot. I cried a lot. (rires) I felt demoralized, you know. So there were highs and lows, for sure. I don't want to sugarcoat it, that I was able to rise above the experience. It felt like serious trenches there, for the first four months to six months. [...] Now, I felt like that was because I was new, that I was learning. I didn't feel like it was because I was stupid and I was a bad fit. But in that atmosphere at that time, the two were synonymous. If you're doing not-very-good work, it's because you're stupid and a bad fit. It's not because you're new and you need mentorship. So I was like okay, I just have to get through this stage of being new. And learn the ropes. (analyste, SCT)*

Ces difficiles moments souvent marqués par la souffrance dans l'apprentissage au quotidien ne sont pas étrangers à la mémoire organisationnelle des organismes centraux, habituellement très fragmentée, ce qui nuit au transfert des connaissances et rend la tâche plus ardue pour quiconque souhaite se familiariser avec le travail.

« (...) je ne pense pas que personne a de l'encadrement, donc c'est normal que je n'en aie pas non plus. Je vais me démerder comme j'imagine tout le monde s'est démerdé, finalement. » (analyste, SCT)

En l'absence d'un encadrement formel de leur superviseur et d'un apprentissage structuré, les analystes se tournent ainsi vers leurs collègues pour trouver des réponses à une multitude de questionnements. Mais les analystes ne se contentent pas de discuter avec eux pour recueillir de précieux éléments d'information; ils les observent et les écoutent dans divers contextes : réunions internes ou avec les intervenants ministériels, conversations informelles au hasard d'une rencontre dans un corridor, au sortir de l'ascenseur, ou dans la file d'attente du café le plus près. Même dans les situations où ces nouveaux venus ne sont pas l'interlocuteur principal, ils gardent l'œil ouvert, sont tout ouïe. Par mimétisme et émulation, les analystes cherchent à combler les multiples lacunes perçues; ils tentent d'assembler les pièces d'un complexe casse-tête sans véritablement en connaître l'image, et ignorant s'ils sont en possession de toutes les pièces.

*Well, as the files are kind of moving, as you're writing your briefing note, as you're going to the meetings and asking questions and as you're meeting with all the various central agencies, you kind of learn as you go, sort of, here is what PCO does, here is what TBS does, here is what we do, in Finance. (analyste, FIN)*

*For me, it was I'm just working long hours [...] and figuring out how other people are doing it, listening very intently to conversations and meetings, and trying to figure it out. (analyste, BCP)*

*And it's also looking at my boss, looking at how he juggles this type of relation, you know these kinds of interactions. And I think I take my cues from him too. I think he does a great job at it. (analyste, FIN)*

Les nouveaux venus observent les autres, ils jugent leur « performance » et choisissent d'en adopter les attitudes ou de les rejeter.

*Analyste: My boss, for example, usually comes into meetings full swing, for a lack of a better term. Maybe a little bit more abrasive than I would like to come into meetings with, so it's interesting to see that and watch the relationship there. I try a little bit to be less like that, personally.*

*M-A: You think it's too much?*

*Analyste: I think it's too much, sometimes. But, there's been, with other meetings, with other directors, or my DG ... Yeah, I can watch them and learn from them, for sure. (analyste, FIN)*

« [Mon collègue] me dit : « Moi, on m'a donné cette définition quand je suis rentré et je n'ai jamais posé de questions pour savoir c'était quoi cette définition-là, donc c'est elle que j'utilise, je ne sais pas ça représente quoi, mais moi je te dis que c'est la bonne décision ». Dans ma tête ça a fait, oh boy, on est vraiment différent, parce que moi je regrette, ça ne fonctionne pas de même, pour moi ça ne marche pas de même du tout. » (analyste, SCT)

« Mais c'est surtout en observant des gens qui, je trouve, avaient du succès à la fois au niveau analytique mais aussi comportement personnel, relations interpersonnelles avec leurs collègues. [Ils] représentent des modèles [d]esquels je peux m'inspirer dans ma carrière et j'aspire à être quelqu'un d'aussi accompli et réfléchi dans mes interactions, soit avec les autres ministères ou à l'interne aussi. » (analyste, FIN)

À mes débuts au SCT, j'ai moi aussi beaucoup appris en assistant à des réunions, auxquelles la plupart du temps je ne contribuais d'aucune façon, autre que pour observer mes collègues ou mon supérieur en action, les voir *incarner* le centre. Je notais mentalement comment ils s'exprimaient, quelles expressions ils utilisaient, sur quel ton ils s'adressaient aux clients ministériels, comment ils se présentaient à ces derniers. Leurs conduites générales agissaient telle une jauge multidimensionnelle me permettant de figurer le « territoire » mental qu'est appelé à occuper un analyste central, c'est-à-dire, les registres grammatical et linguistique à sa disposition et les espaces cognitif et affectif dans lesquels il pouvait se mouvoir. Et ceci revêtait une valeur compréhensive inestimable qu'aucun cartable, aussi complet soit-il, n'aurait pu égaler.

À ces occasions, j'ai noté divers styles ou attitudes à l'œuvre chez mes semblables; certains adoptaient un style autoritaire, d'autres un ton plutôt nonchalant et anodin, d'autres encore

une attitude franchement amicale, mais néanmoins ferme, ou des airs de naïveté leur permettant, je l'ai compris plus tard, de communiquer plus subtilement mais tout aussi stratégiquement les messages clés qui, selon eux, contribueraient à l'avancement du dossier. Tout est dans l'attitude, me confirment les analystes.

*(...) I think each analyst needs to get there for themselves, too. I don't think there's a perfect analyst. I think one thing [my colleague] and I do really differently is I think she can be quite a bit harsher with her clients than I am. I tend to work a very fluffy angle with them, like "oh I really hate to do this, but you know my ADM wants this"... Trying to be their friend as much as I can, and also understand where they're coming from as much, 'cause I think sometimes the central agency attitude can be very cold. (analyste, SCT)*

*The nice thing about having this very typical central agency ability to use jargon or to intimidate other people means that you can get away with knowing a lot less. [...] Yeah, so I found that my slightly different approach could be very successful in some cases, in terms of building a collaborative relationship, and I've seen that with other colleagues. I have one colleague that I work with who has a very different approach. She's very funny, she's very open, and people love working with her. (analyste, SCT)*

Je reviendrai plus en détail sur les relations entre les acteurs centraux et les interlocuteurs ministériels dans le prochain chapitre. Mais avec ce « (...) *you can get away with knowing a lot less* (...) », cette analyste aborde un point crucial qu'il m'incombe d'approfondir ici.

Les analystes se joignant à un organisme central sont confrontés à un autre défi d'apprentissage important qui nourrit le caractère absurde et ingrat de leur expérience au centre, celui du rapport à l'expertise. Non seulement la courbe d'apprentissage est-elle abrupte du fait de la complexité des processus gouvernementaux que les analystes doivent maîtriser et de la myriade d'information et d'acteurs qui y sont associés, mais de surcroît, ces derniers doivent se prononcer sur des enjeux aussi complexes sur lesquels ils ne possèdent souvent aucune connaissance préalable. À titre de rappel, le principal rôle de ces analystes consiste à examiner, de façon critique, rigoureuse et approfondie, les propositions budgétaires, de politiques ou de dépenses que soumettent les ministères et les organismes d'exécution, afin de s'assurer leur arrimage, leur pertinence et leur faisabilité selon les cadres politique, financier et de gestion du gouvernement. Comme de précédents extraits l'ont souligné, il n'est pas rare que les analystes centraux doivent conduire de tels examens critiques dans les premières semaines suivant l'embauche.



Je me souviens que lors d'un entretien avec un des participants, j'avais suggéré qu'après quelques années au centre à travailler sur un certain dossier, il devait nécessairement être un expert. Sa réponse fut rapide et sans équivoque : il ne se considérait pas du tout comme tel.

*I don't think I have expertise even to this day. (...) I wouldn't say that I am ... I'm probably the expert at PCO on those subjects but I don't think following an issue for an entire department for three years makes somebody an expert. I think I've got a decent base of knowledge but the experts are in the department for sure. (analyste, BCP)*

Je m'étais alors demandé s'il s'agissait d'une humilité un peu feinte; pour moi, il était évident que cet analyste possédait un important bagage de connaissances portant non seulement sur l'enjeu en soi, tel qu'il se déploie au Canada avec ses multiples parties prenantes au sein des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que dans la société civile, mais également sur le positionnement d'autres pays similaires au Canada face à cet enjeu et à la littérature savante s'y intéressant. En d'autres mots, je suis pour le moins demeuré dubitatif.

En abordant le sujet avec d'autres participants durant des échanges subséquents, je me suis rendu compte que ces derniers, tant les plus expérimentés que les plus novices, partageaient cette préoccupation. Préoccupation particulièrement angoissante pour les nouveaux venus :

« L'affaire aussi, c'est que les ministères, eux autres, c'est les experts dans ce que les programmes ont à offrir. C'est eux autres les experts là-dedans, et je trouve que moi aussi j'aurais pu faire du travail de mon côté, à faire la recherche, vraiment comprendre ce que ces ministères offrent comme programmes, mais je trouve que je n'ai pas eu la chance, dans mon milieu de travail, de faire toutes ces recherches-là. » (analyste excentrée)

« Là, moi, je maîtrise aucun programme mais il faut par mon [mémo], pis on se le fait dire, « c'est vous autres qui êtes des analystes, *you have to be inquisitive*, il faut que tu te poses des questions, il faut que tu connaisses le programme mieux qu'eux autres [les interlocuteurs ministériels] ». Sérieusement? *Okay. Then maybe I am the wrong spot.* Donc pour l'instant, j'ai l'impression, surtout après juste six mois, que *I am weaseling my way through...* » (analyste, SCT)

Ces extraits soulignent l'angoisse, voire même la panique, qui taraude les analystes durant les premiers temps dans l'organisme central. Cette angoisse est viscérale; elle touche à leur identité et leur raison d'être professionnelles, et elle engendre de profonds questionnements et remises en question; peut-être ne sont-ils pas au bon endroit, n'ont-ils pas la bonne personnalité pour ce type de responsabilités. Mais qui sont-ils donc?... Je note, dans leurs discours et leurs récits, leur conscience aiguë du *big picture*, de la situation dans son ensemble, et du sentiment de responsabilité envers les Canadiens. De leurs propos, je conclus qu'il n'y a pas de solution magique à cette angoisse existentielle, autre que le temps, la

persévérance et des efforts soutenus, afin que ces recrues aient une meilleure appréciation du rôle de l'analyste central et de la place qu'il occupe dans les processus gouvernementaux :

*I guess the part that I did feel was maybe the sense of what PCO and a PCO analyst broadly should be like and should perform like and the role that they might play in meetings or in calls (...). (analyste, BCP)*

*(...) that's something that, you know, I only became comfortable with later, as I realized that I had become a subject matter expert, as I learned from senior analysts there what the TBS lens is. And how to coach my programs, my client department in clean language, what that actually means. How to get the nice balance between helping them to write a better submission but not pushing them too far. (analyste, SCT)*

Mais surtout, les analystes doivent pouvoir compter sur la sollicitude des collègues et des supérieurs, et bénéficier d'une ambiance de travail propice à l'apprentissage et à l'adaptation, ce qui n'est pas, je l'ai compris, gagné d'avance dans le cas de plusieurs participants.

### **6.3 Inimitié, animosité, nonchalance ou indifférence apprise : être seul avec les autres**

L'expérience globale des nouveaux venus est en grande partie tributaire de leur appréciation du contexte social dans lequel ils évoluent—les voisins de cubicule, les collègues et les supérieurs—et de l'ambiance ou de l'humeur générale qui s'en dégage. Or, certains des participants témoignent d'un environnement hostile et rébarbatif. Je les cite longuement pour illustrer le plus fidèlement possible l'ampleur et la profondeur de leur malaise face à cette incompréhensible hostilité.

*To be honest, I had to figure that all myself so I had barely any support, even for things like finding a template for a document, like there's such a cold attitude like the expression, the way I characterized it at the time was ... what's the expression I used? There's an expression that's on the tip of my tongue. It's something like everybody treated you like you're an idiot until proven otherwise. This attitude like everybody's stupid. You're dumb and you should not be asking dumb questions. You're not allowed to make mistakes, and I had multiple times where I'd ask a very basic reasonable question where to find a template, how does one normally write a note like this, what's the process for approving a document, and then like had very harsh reactions to that. Things that for a new person in an organization are fair questions to ask, and I had a very harsh reaction both from my peers and from my manager when I first came in. (analyste, BCP)*

*So as early as two weeks after I got there, I realized it was like "Cuckoo town" there. The ADM was dysfunctional, our DG was dysfunctional, our director was dysfunctional. We had no direction. The relationship between the ADM and the DG was poisonous. There was so much conflict. I've never seen anything like it in a professional environment. [...] It's just confusing and conflict-driven and [...] very identity-driven, like: "you are not central agency material. You can't cut it in a central agency. You're not smart enough to be here. You're not strategic enough to be here". [...] My first*

*performance review was in March. [My supervisor] told me [...] something like I don't have the right personality to be a central agency analyst. That I was too outspoken, too extroverted. That I needed to be quieter. That I needed to... anyways, she was kind of inferring that I was just a bad fit. Like that I would have to change my entire personality to fit in. (analyste, SCT)*

*I worked for a pretty tough Executive Director, known to be pretty tough on analysts. There was already an analyst who was off on mental health leave who reported to her. You know what I mean. You don't know these things going into it. But, it was a tough ... (analyste excentrée)*

« Le *down*, sérieusement, j'ai failli me mettre à pleurer tellement j'étais comme... je ne sais pas qu'est-ce qui lui a pris, ça fait plusieurs fois en fait qu'elle [la collègue] agit comme ça. [...] Elle est vraiment bête, et très impatiente, comme si elle me trouvait conne de poser des questions. [...] Et à un moment donné, la conversation s'est terminée en disant, « tsé, je pense que tu réfléchis trop, et que ça te mélange plus que d'autres choses, fait que tu devrais te contenter de faire juste ce que tu as à faire, et arrêter de te poser des questions ». » (analyste, SCT)

À bien y réfléchir, je ne pense pas que mon expérience ait été aussi problématique que celle de ces quatre analystes. Je me souviens toutefois de la froideur de l'ambiance générale, ce chacun pour soi qui rendait difficile d'entrer en contact et d'interagir. À un certain point, toutefois, mon désir de comprendre et de trouver réponses à mes nombreuses questions a supplanté mon malaise et ma gêne; je me suis mis à approcher les gens autour de moi, en m'efforçant d'ignorer tout signe d'impatience ou de dérangement à mon égard. Au fil des semaines et des mois, à force d'imposer ma présence et de ne plus m'excuser de poser des questions, les réponses sont passées de froides, à courtoises, à cordiales, à amicales et à chaleureuses.

D'autres participants n'ont heureusement pas éprouvé autant de difficultés dans leurs interactions initiales; les témoignages varient sur le spectre allant de l'animosité la plus complète à la convivialité, en passant par l'indifférence et la nonchalance.

« Donc je me sentais un peu stressée, mais à la fois, je travaillais avec de bonnes personnes qui étaient toujours là pour m'aider, et je n'avais pas peur de leur envoyer un courriel et dire, je ne suis pas certaine de la question de cette personne-là, est-ce que tu peux m'aider? Mais c'était quand même stressant. » (analyste excentrée)

*(...) one adaptation I had to make when I joined is actually the informality. On one hand, they're very down to earth, very easygoing, very open, very transparent. I pop into their offices whenever, and they give you a hug. It's very easy to get along. (analyste, BCP)*

Qu'ils horrifient ou rassurent quant à l'expérience de travail dans les organismes centraux, les récits d'entrées organisationnelles au centre révèlent que le fardeau de l'apprentissage et

de l'intégration repose presque entièrement sur les épaules des nouveaux venus, comme le montre cette analyste : « (...) j'ai le sentiment que c'est moi qui *drive* ma formation (...) ». L'ambiance et les contacts humains, cruciaux dans ce contexte, varient grandement, mais penchent du côté rébarbatif. Or, dans un milieu de travail aux exigences singulières et où les enjeux sont plus critiques, cette impression d'évoluer dans l'adversité ajoute à l'angoisse d'une expérience d'entrée organisationnelle d'ordinaire déjà réputée stressante et anxiogène.

Les analystes apprennent ainsi à la dure, parfois laissés à eux-mêmes, parfois relativement bien entourés mais faisant néanmoins les frais de l'apprentissage. Dans certains cas, on les encourage à poser des questions, toujours plus de questions, alors qu'ailleurs, on les intime de s'en tenir à ce qu'on leur a dit; on les laisse distinguer ce qui compte de ce qui est superflu, et deviner ce qu'ils doivent faire en priorité. En d'autres mots, les analystes sont livrés à eux-mêmes, et lorsqu'ils accomplissent finalement une tâche, la rétroaction est, plus souvent qu'autrement, absente, insuffisante ou peu constructive.

*(...) all of my interactions, all of my feedback had been negative. I had no positive feedback in my whole first year here. I had this impression that I was like the weakest link of the team based on my interactions with my boss (...).* (analyste, BCP)

*(...) I had to deliver my first [memo] by mid-December, and [my director general] gave me no guidance. He didn't help me to figure out, I mean he's a DG. So maybe that's not expected. But I also didn't have any direction from my director, I didn't have any peer help, really. [My colleague] was the only person who ever really helped me. She was crucial to my being able to stay there and get my feet under me. So [my director general] hated my [memo], ripped it to shreds. Basically said I wasn't a good fit, and that my career there was going to be limited, and that I wasn't gonna be able to probably survive.* (analyste, SCT)

« Et là j'ai eu des commentaires sur le projet, et c'était des commentaires, encore une fois, que j'ai trouvé bizarres. Et je me suis dit que... pas que c'était bizarre, c'est juste que sur le coup, [ma collègue] elle me dit : « Je pense qu'on a mal compris la requête, parce que les scénarios qu'on a faits, ce n'est pas ce qui était demandé ». Et là, j'ai fait comme, hein? Voyons donc, il me semble que c'est littéralement ce qui avait été demandé, et j'ai pris des notes, et tout ça, mais tu sais, j'ai fait : ah ok, peut-être que j'ai mal compris, ou je ne sais pas trop... Elle a dit : « On va rencontrer le superviseur pour qu'il nous redise ce qu'il voulait ». Et là, il nous a redit ce qu'il voulait, mais c'était exactement ce que j'avais fait. » (analyste, SCT)

Des commentaires incohérents, négatifs... Il semble que l'on ne souhaite pas que ces analystes réussissent, ou du moins, qu'ils y arrivent aisément et avec l'appui de leurs collègues et de leur superviseur. Faut-il nécessairement qu'ils en arrachent, qu'ils travaillent

dur, qu'ils y aillent à tâtons, dans l'adversité ou la plus grande indifférence, parfois des mois durant, pour réussir et obtenir une certaine reconnaissance? À l'écoute de ces témoignages, je me suis demandé si l'apprentissage à la dure était un passage obligé, une forme de rituel sans lequel on ne peut véritablement devenir un analyste central. Dans quelle mesure est-ce une sorte d'épreuve qui permettrait de ne retenir que les meilleurs? L'expérience qu'en font ou en ont fait les participants laisse supposer que le passage à un organisme central ne peut être aisé. Une telle expérience doit inclure un certain désordre, induire la confusion et éprouver les protagonistes, semble-t-il.

Je ne suis donc pas certain qu'on puisse parler d'être avec les autres dans ce genre de contexte. Bien sûr, ces analystes évoluent dans un contexte social, il va sans dire, mais ils sont à la fois ensemble et cruellement seuls. Rattachés à un groupe—une unité, une division—they sont vite confrontés à la perspective du chacun pour soi et d'une sorte d'individualisme professionnel où l'entraide et les actions communes ne vont pas de soi.

« (...) tu sais, si on avait des réunions d'équipe, si quelqu'un a un problème, on peut discuter du problème, et on est huit à trouver une solution plutôt qu'être tout seul devant son ordi, et possiblement avec le supérieur immédiat, s'il a besoin d'échanger, mais non. Ça n'a pas l'air de faire partie de la culture de l'organisation autour de moi. [...] comme celui qui me disait : « Ah tu sais, les réunions d'équipe, on n'a pas ça ». Il n'y a pas d'autres phrases qui m'ont autant frappée, mais mon impression générale, ça a été que la job arrive sur leur bureau, pas tout seul dans le sens que c'est [le superviseur] qui distribue les dossiers, mais ça arrive sans qu'on le sache et de nulle part, et il n'y a pas vraiment... il n'y a même pas de suivi en fait ». (analyste, SCT)

Ils observent, donc; ils échangent à l'occasion avec leurs pairs, de façon très ponctuelle, mais l'organisation du travail ne semble pas susciter de collaboration entre collègues, d'horizontalité dans les rapports. Elle invite plutôt aux relations verticales, celles qu'entretiennent individuellement les analystes avec leurs superviseurs immédiats, et parfois avec d'autres cadres hiérarchiques. Les plus chanceux se verront attribuer un « mentor », c'est-à-dire un analyste plus expérimenté devant leur servir de guide dans l'apprentissage. Mais encore là, ce jumelage n'est pas proprement planifié, à l'image de l'expérience générale d'entrée organisationnelle, comme le montrent ces deux extraits d'une même participante :

« Ben, je ne m'attendais pas à ce que [l'analyste] réfléchisse à ça pendant ses vacances, mais moi, ils savent qu'ils m'engagent depuis le mois de mai, je veux dire, ils savent que je m'en viens depuis le mois de mai, [l'analyste] était capable, dès juin-juillet, de

commencer à réfléchir à comment elle ferait pour me transmettre son savoir. [...] [l'analyste] n'a pas du tout réfléchi à comment elle allait me transmettre ça. [...]

(...) c'est frustrant quand tu es dans les affaires très opérat... très, comment dire, justement chercher un mot de passe, savoir qu'il faut que tu t'inscrives à telle place, parce que ça, c'est niaiseux, c'est une liste de choses, ça serait tellement simple de rendre ça simple pour la personne qui a à le faire, et le fait que ce ne soit pas fait, c'est frustrant, mais ce n'est pas, comment dire, ça fait partie de la vie. » (analyste, SCT)

Ce qui me frappe, et qui me rappelle ma propre expérience, c'est le caractère fondamentalement improvisé, presque fortuit, du cheminement de ces analystes dans les premiers temps au sein des organismes centraux. Caractère que l'entourage professionnel tient visiblement pour acquis, si je me fie aux récits des participants. Pour des organisations largement régies par moult cycles et processus, rompues aux principes de la planification, il est surprenant de ne pas constater la même rigueur et le même esprit méthodique dans l'entrée organisationnelle, mais surtout, et a fortiori, considérant que celle-ci se fait parmi les autres, mais foncièrement sans eux.

#### **6.4 Surnager : je sens que je deviens**

Malgré tout, la plupart des analystes disent s'être accrochés—grâce à un collègue bienveillant, à une motivation profonde ou par pur entêtement. Et ils ont intériorisé ces attitudes qu'ils voyaient leurs collègues adopter, ont développé ces aptitudes et ces compétences qui leur faisaient défaut, et acquis ces connaissances qui leur échappaient. Les attitudes paraissent particulièrement importantes, dans la mesure où le rôle d'analyste central en est un de représentation, rôle qu'un diplômé des cycles supérieurs ou un analyste ministériel n'a pas toujours eu l'occasion d'exercer. Les participants mentionnent en ce sens la fermeté, l'assurance et la conviction, la circonspection et le tact ainsi que la sensibilité politique parmi les attitudes qu'ils ont dû adopter. En outre, puisque les relations avec les acteurs ministériels occupent une place importante dans le quotidien, et cette relation en est une de surveillance, d'examen critique et de contrôle, les analystes doivent faire preuve d'incrédulité et de prudence, de rigueur, d'opiniâtreté, d'objectivité, de persistance et de résilience. On assiste ainsi à la construction d'un rapport social où le regard critique des acteurs centraux fait autorité. Car ces relations sont parfois tendues, voire même acrimonieuse dans certains cas, un aspect auquel nul ne peut véritablement se préparer.

*I was definitely not prepared to sort of be dismissed on an ongoing basis. I think you know, that's kind of the attitude, the tone. And it's not just me, like it's my boss talking. [...] I didn't really realize that that would happen. But I also knew you have to build your contacts and build your relationships, I recognize that. But no, I didn't really have a clue to what extent that interaction would look like, to be honest. (analyste, FIN)*

Il faut donc se forger une carapace et trouver le bon ton avec les interlocuteurs ministériels qui, souvent, ne portent pas les organismes centraux en très haute estime. Le travail au centre requiert une grande énergie, du leadership, de la perspicacité et du pragmatisme : surtout, ne jamais ramener les attaques à soi, comme le dit cette même analyste :

*(...) part of it is maintaining a healthy internal monologue; and a lot of the time in these hostile situations I'd come out and I'd be like, "Well, you know, maybe I didn't ask the question properly, maybe I should have ... ". Like I blamed myself, right? It was me. And so I think this job has definitely taught me to move past that, that it's not me personally, it's them; it's essentially their issue and their problem. (analyste, FIN)*

Il apparaît plus sain de se distancier des attitudes et des propos parfois désobligeants de certains interlocuteurs ministériels.

Au chapitre des compétences et des aptitudes, il incombe aux analystes de devenir redoutables d'efficacité; qu'ils puissent prendre des risques, balancer divers intérêts et attentes et gérer stratégiquement les enjeux et les personnes, qu'il s'agisse des interlocuteurs ministériels ou de leurs supérieurs. Ils doivent maîtriser à la perfection l'art de convaincre, tant à l'écrit qu'à l'oral, un auditoire politique ou en contact direct avec la sphère politique, ce qui demande finesse et concision.

*When I write my note, one of the great skills that I've learned especially here at PCO, much more than at TBS, is to write it in a way that the Prime Minister or a cabinet minister would care. [...] Characterizing my objections in a way that ministers or the Prime Minister will almost react emotionally to it and then not just accept my advice but feel quite strongly that they need to then push that agenda (...). (analyste, BCP)*

Pour rejoindre les politiciens dans leur univers foncièrement émotionnel, ce participant recourt au registre des émotions pour étayer son analyse rigoureuse. Penser de façon critique, analyser, synthétiser, investiguer, et résoudre des problèmes... s'ils comptent survivre et réussir au centre, les analystes doivent avoir l'esprit vif et aiguisé, tolérer l'incertitude et le stress, faire preuve de flexibilité et d'adaptabilité, sans quoi ils perdront l'estime de leur entourage et seront dirigés vers la voie d'évitement ou la sortie.

Parce que les organismes centraux existent pour régir les activités gouvernementales, les analystes qui y travaillent doivent cultiver leurs capacités de facilitation et d'habilitation de leurs « clients » ministériels. Ils doivent savoir comment les accompagner et les guider à travers les divers processus souvent complexes dont le centre assure la direction. Ceci nécessite que ces analystes puissent anticiper les besoins du centre et ceux de leurs clients, qu'ils connaissent les « arcanes » des dits processus et qu'ils soient en mesure de se référer aux bonnes personnes-ressources du centre. D'où l'importance de cultiver le réseau, tant à l'interne qu'à l'externe, un aspect primordial d'une expérience ministérielle positive avec le centre :

*[Our analyst] has that ability, and actually one of my managers said it not too long ago: we've been spoiled with [him], because [he] reads, understands, asks those questions, and then we never hear about the rest of PCO, because he's dealing with them. (intervenante ministérielle)*

*You need to be able to get pretty comfortable, I think, at just picking up the phone and calling someone. That can be nervous for a lot of people, and it was when I started as well. Be comfortable with your work-level contacts, and being able to not think, and pick up the phone and call them when you have a question. Dealing with people is what you call it, or something. People skills would be a good thing to have, because, again, you're not just locked away, typing all day. You're talking to people all the time. Those types of interpersonal skills are something that you need to have as well. (analyste, FIN)*

*Sometimes just calling people up. You have to constantly be calling people. Calling Finance, calling PCO, calling our client department. (analyste, SCT)*

Il est évident, à l'écoute des participants, que leur efficacité en tant qu'analyste central tient beaucoup à leur habileté à construire et maintenir un réseau de contacts. Une intervenante ministérielle ayant évolué au BCP plus tôt dans sa carrière compare sa capacité à réseauter avec celle de son analyste central actuel :

*I think the thing that [he] does that I was not capable of doing was his connections within PCO, and his ability to work with the other secretariats and connect with them, because his relationships with his colleagues within PCO appear to be quite strong. [...] I didn't have that ability, [...] that capacity to move things within PCO the way that he does.*

Une chose est cruciale: il faut savoir gagner et préserver la confiance des interlocuteurs ministériels, autrement, l'analyste perd toute sa légitimité, et ne peut véritablement exercer pleinement son rôle d'examen critique. Une situation difficile qu'un des participants a vécue :

*« (...) là où peut-être je me suis fourvoyé un petit peu, c'est en pensant que parce que je dealais avec des francophones, qu'il y avait peut-être une connexion-là, que l'expérience de vie, l'expérience de travail... [...] un moment donné, je pouvais dire, ok je vais leur en donner un petit peu de confiance en leur disant : « Je suis nouveau là-dedans. Je n'ai*



pas d'expérience au niveau du [centre], j'apprends comme vous autres et on va travailler ensemble là-dedans ». Ça a été un flop total, parce que là, ces gens-là appelaient [leur portefeuille ministériel] et disaient: « Là on est très concernés que notre analyste [central] a aucune expérience et nous autres non plus ». [...] C'était l'hyperventilation; autrement dit, on s'en va vers un échec. » (analyste, SCT)

Le rôle de facilitateur des analystes centraux, qui requiert une grande capacité à réseauter au centre, apparaît d'ailleurs en contradiction avec la fonction d'examen critique que doivent exercer ces derniers. Comment en effet être à la fois critique et imperturbable, avenant et habilitant? L'expérience au centre s'avère complexe et paradoxale du point de vue de l'identité sociale des analystes centraux, qui sont appelés à jouer simultanément des rôles très contrastés. Autre paradoxe, celui la solitude que ces derniers vivent, alors qu'ils sont toujours entourés et qu'ils doivent maintenir un réseau de contacts. Or, il semble que cette solitude tienne davantage de l'absence de sollicitude dans un monde où les relations humaines se limitent aux rapports transactionnels.

Il n'est pas aisé pour les nouveaux venus de trouver et d'adopter le bon ton, la bonne attitude, la conduite et l'état d'esprit adéquats pour accomplir le travail. Le quotidien au sein d'un organisme central regorge de situations inconnues ou imprévues, de pentes glissantes, autant d'occasions pour les recrues de commettre une bétise. Ils avancent en terrain miné.

*(...) I really got thrown into things, and I made a whole bunch of mistakes, and that was really great for my learning. I like to describe it like, you know the Simpsons episode with Side Show Bob when he's like stepping on the rakes? (rises) [...] I remember standing in the elevator bank [after a meeting] and [my supervisor] shook his finger at me like a father, you know, he said, "You don't do that!". He was upset about how things had gone. (analyste, SCT)*

*I mean, I did make mistakes. Did I feel like I could? I remember feeling the anxiety there. I remember feeling super anxious about providing anything to Management. I would, myself, go to analysts, who I knew were stronger first, and always have them read my work, and give me pointers. Maybe that's because I felt, **actually thinking about it now, talking to you about it**, maybe because I felt afraid to make those errors, that I did that, that I had that second check with other analysts. (analyste excentrée)*

Ce dernier extrait montre un bel exemple de la réflexivité narrative des participants, alors qu'ils se prêtent à l'exercice d'introspection et de rétrospection. On pourrait discuter longuement de l'efficacité et des bienfaits de l'apprentissage découlant des erreurs commises, mais il serait un euphémisme d'admettre qu'il ne s'agit pas d'une méthode douce. Si, avec le recul, les participants peuvent rire de leurs faux-pas au travail, les moments où ils ont commis

des erreurs sont des moments d'angoisse, de désarroi et de détresse. Je me souviens d'un collègue qui avait subi l'opprobre d'un cadre intermédiaire lors d'une réunion de division, à la suite de la fuite dans les médias d'un courriel interne qui avait éclaboussé le sous-ministre adjoint. À l'époque, tous l'avaient jugé sévèrement; on parlait de son incompetence et de son manque de jugement. Ces condamnations à peine voilées et ces regards désapprobateurs ont dû être profondément destructeurs pour sa personne et son identité professionnelle. Avec le recul, je ne pense pas qu'il se soit pleinement remis de cette erreur; sa réputation était entachée, et il a quitté le centre quelques mois plus tard.

Dans ces univers singuliers, pratiquement tout peut entraîner un dérapage, et il est impossible pour les nouveaux venus d'anticiper tous ces pièges potentiels; ils n'ont pas encore développé toutes ces « antennes » qui leur permettront d'éviter l'embarras, le leur ou celui de leurs supérieurs. Lorsqu'ils auront acquis cette sensibilité aigüe, ce sera un signe qu'ils ont réussi à s'adapter à leur milieu de travail, qu'ils en comprennent et peuvent en distinguer la multitude de nuances et qu'ils ont trouvé leur ancrage. Ils seront devenus des analystes centraux.

## 6.5 Trouver son ancrage : d'*outsider* à *insider*

Le passage d'étranger à initié varie beaucoup d'un participant à l'autre, tant dans l'intensité, le niveau de difficulté et le temps passé depuis l'entrée organisationnelle. Pour reprendre l'analogie nautique, quelques-uns le décriraient comme *smooth sailing*, une transition sans heurt et relativement douce, alors que pour d'autres, il ressemblerait davantage à une première accalmie après des mois de mer houleuse et de tempête.

D'une part, les nouveaux initiés ont l'impression qu'ils comprennent mieux leur champ d'action et leur marge de manœuvre. Par conséquent, ils ressentent une plus grande autonomie d'action.

*Whether it's watching my director, watching other colleagues or just my own experience, I have a better sense of what my maneuver room is if I really want to push something. I think I've gotten better at sensing where there's a convergence of political will from different actors, public servants or political staff. I think I read the situations with more accuracy, and as a result of that and just more experience, I know what my space for intervention is. I can intervene then more strategically. I definitely feel more comfortable in the role that way (...). (analyste, BCP)*

*There's no longer I need to walk into my director's office and ask questions about how to approach this certain thing, because I've done different things before. I'm writing a memo on my desk right now that I have written similar ones before in the past, so I can pretty easily just do it without having to ask questions or know where I should ask questions to the line department to get more information. (analyste, FIN)*

Certains ont également l'occasion de se mettre au fait des réalités de la haute gestion, ce qui leur permet de mieux saisir l'espace et la place qu'ils occupent dans le monde gouvernemental, et ainsi d'améliorer leur travail.

« Moi, en tant que quelqu'un de très junior, être, comme on dit en anglais *a fly on the wall*, d'écouter ces conversations-là, ça m'a beaucoup aidé à comprendre quelles étaient les attentes, justement, des hauts fonctionnaires au sein du ministère, et après ça, moi ça m'a aidé dans mon travail par la suite. » (analyste, FIN)

*The entirety of government is not on your shoulders, but you are responsible. You're only one small part of something so huge. And I think that's why it's great to work in the center, because suddenly you appreciate how difficult ministers' jobs are, how difficult your senior management's jobs are, how difficult it is to write policy, how difficult it is to get Treasury Board submissions passed, how difficult it is to do something new in an environment that tends toward stasis, that tends toward the status quo. (analyste, SCT)*

Tranquillement, une transformation très subtile se produit, tant en eux que dans leurs rapports avec autrui. Dans leurs interactions, les collègues, les supérieurs et les interlocuteurs ministériels leur renvoient d'eux une image de fiabilité et de confiance, et en retour, ils se sentent plus confiants et dignes de la confiance d'autrui; ils peuvent honnêtement incarner ce partenaire fiable et assuré que l'on espère trouver en eux. Conséquemment, ils perçoivent le monde dans lequel ils évoluent comme étant moins hostile, plus indulgent et accueillant, et ce monde confirme une telle perception. Ils n'ont plus besoin de se battre, d'être en réaction, de se faire violence; les conflits internes se dissipent.

« Ben, c'est drôle, je pense que je suis arrivée au gouvernement avec un peu, pas une façade, mais c'est que j'avais tellement de croyances [...], par exemple, par rapport au fait que les fonctionnaires sont des gens qui ne travaillent pas, ce sont des gens qui sont paresseux, fait que toutes sortes de croyances négatives envers mon milieu et mon milieu de travail, et ça, ça faisait que j'agissais en fonction de ces croyances-là, tu sais. Donc j'avais une espèce de... pas colère, mais une espèce d'esprit combatif, tu sais (...). » (analyste, SCT)

Certains se découvrent de nouvelles attitudes et aptitudes qu'ils ne se connaissaient pas. Le contenu du travail, les situations vécues et les interactions internes et externes les ont façonnés, de sorte qu'ils ne sont plus exactement les mêmes qu'avant leur arrivée.

*(...) there was such a greater volume of work to be done that I simply had to work a lot harder, and a lot longer than I did in my other positions. (analyste, SCT)*

*I think I've become a lot more kind of go with the flow type of person in this job. I think you have to, otherwise it would drive you crazy. (analyste, FIN)*

*Pretty comfortable talking to people, dealing with emails, whatever. Comfortable being in the office. Comfortable at most meetings, I'd say, depending on what it is. (analyste, FIN)*

*So there was a lot of "what central agency analysts should be like", "how they should behave", and you know, obviously at that point anyway at least I wasn't cutting it. And I think when I went into the job, I mean I tend to be a fairly humble person, and I tend to be somebody who takes criticism well. You know, like: "oh, how can I improve this? If you need me to rewrite it I'll rewrite it". But that was really seen as a weakness. And what I realized is that— I've now been there for a year and a half past that point—I've formed my own idea of what a central agency analyst should be and who I am as a central agency analyst. And it did harden me to some extent; I had to become tougher. (analyste, SCT)*

On les perçoit différemment aussi; on apprécie leur présence et on reconnaît leur travail. Et parfois, cette reconnaissance émerge d'abord des partenaires ministériels.

*« J'ai eu la réunion, ça s'est bien passé, et quand je suis revenue à mon bureau, la personne avait déjà envoyé un courriel à moi, et elle avait mis en cc ma directrice, et c'était un vraiment beau courriel, et c'était tout bien écrit; en tout cas, c'était un courriel me disant à moi et ma directrice que l'information que j'avais donnée c'était de l'information importante et bien organisée. À ce moment-là, je me suis dit : je suis capable. » (analyste excentrée)*

*That was six months of hell, I would say. But all that time I loved the work. [...] I'd always considered myself like a very high-functioning professional. And so to be considered a junior analyst just wasn't a good fit for me and my identity at the time. Even though things were going badly interpersonally, my work got better and better and better. And so that's what saved me, is that my work is good. And so I think even when things were bad I could go back to the part of myself that is competent, that is like, you know, smart and high-functioning, and I could just rely on that. (analyste, SCT)*

*Not early on, it took a while. I don't even think it was within the first year. Maybe the end of the first year and then definitely, the second year. It started definitely paying off and now it's the complete opposite where I get lots of recognition, wonderful colleagues. Everything's worked out really nicely. [...] Then in my evaluations, my formal evaluations at the end of the year, it was extremely excellent. (analyste, BCP)*

De profonds changements s'opèrent, donc, et ceux qui les vivent ressentent une grande satisfaction à être ce qu'ils sont devenus, en interaction avec leurs collègues et leurs interlocuteurs ministériels. Pour certains d'entre eux, c'est une sorte de renaissance après des mois sombres et difficiles.

*I never felt like I was faking it. I knew I had the analysis skills, and I can write. I just have to write. It's not like I don't have the raw skills to do this job, and I'm a people person. [...] It's not hard. That part isn't hard. It's all the other stuff, and not letting it ... You know? Balancing your schedule is one thing. There's 100 demands on you as an analyst. [...] There's a lot of work to do. [...] Yeah, I'd say at the six-month mark, after that full cycle, I felt pretty damn good. I felt pretty proud that I had made it. Again, I knew I had the raw skills, and I'm actually performing something. (analyste, SCT)*

*I think when I first joined PCO I was often quite on edge, just 'cause I hadn't adapted to the organization, the culture, my files, the people and what's an appropriate intervention and what's not. But now I'm very comfortable in that environment and, you know, I've got a very solid team, very collaborative. Work's a place where I feel like we can all express our feelings and, I know, without any judgment or having to be very careful with what we say. (analyste, BCP)*

*And so by the time I actually knew what I was doing, I felt awesome. Like it felt great. It actually feels like having some kind of super-power. You know, you go to work, people come to you, you know, they ask for you. The ADM wants to speak to you. Your writing is considered strong, your analytical skills are considered strong. Your client department likes you. It was wonderful. (analyste, SCT)*

« Je te dirais que le premier six mois a été plus ardu; c'était dû au fait aussi, au niveau personnel, j'étais déménagé dans une nouvelle ville, je ne connaissais personne, donc, il y a ce penchant, ce côté-là, un changement de vie complet. » (analyste, FIN)

Le temps nécessaire pour se sentir à l'aise et en confiance au travail varie d'un participant à l'autre, mais l'estimation descend rarement sous la barre des six mois; la plupart situe ce seuil de bien-être entre le sixième et le douzième mois.

*So I'd say it wasn't for me, until a year, where I felt like, "Oh yeah. I'm a PCO analyst. I know what I'm doin". You know like, "don't mess with me". (rises) (analyste, BCP)*

« Et à devenir plus confortable. Ouais, six à huit mois, admettons. »

Devenir un initié procure un sentiment de plénitude qui modifie profondément l'expérience que font les analystes du travail dans un organisme central. Pour certains, ce changement est drastique, pratiquement du jour au lendemain. Or, malgré des débuts ardu, pour ne pas dire atroces, certains se sont surpris de la rapidité avec laquelle ils ont fait l'impasse sur l'enfer qu'ils avaient vécu. Le cas d'une participante m'apparaît particulièrement éloquent; je la cite longuement, alors qu'elle examine de façon réflexive sa propre expérience et partage son rapport trouble avec les nouveaux venus qui lui succèdent :

*I would find this hardness boil up in me sometimes when I noticed people struggling. And that's really counter to my personality and to my ethics. I would then rally this other side of me and I'd be like: "Okay don't be like that, you need to try to help people as much as you can, like remember when you came in". And so what I did was I started*

*setting up like lunchtime workshops for new analysts. And offering to do edits and walk them through their first [memo], and that kind of thing.*

*But what I noticed was that there's something about the job [...] where none of that is enough. There has to be something inside the analyst that wants to learn and pushes themselves through the hard times. Because lunchtime workshops aren't going to do it. You know, editing your [memo] isn't gonna do it. In the end you have to stand behind your product. So what that means is a new analyst has to be curious. They have to be reading on their own. They have to be doing that work. They have to be taking risks. Asking for files. Um, speaking up in meetings. [...]*

*The other thing though that I noticed is, because I had such a hard time when I first came in, sometimes I'm almost resentful when people do well right away. And that's horrible. I think that it makes me feel insecure; maybe I had a hard time because I was really not very good and I was really dumb, and other people are good, and so that puts that into relief for me or something. If I see someone doing really well, I'm like: "Oh they're smarter than me" or "They're better than me". (analyste, SCT)*

Au contraire, un autre participant s'est juré qu'il ne laisserait pas un nouvel analyste vivre les mêmes difficultés qui avaient rendu ses premiers temps au centre si pénibles.

*I went way out of my way to make sure that everybody who joined felt very warm, very accepted. I would emphasize: "There's no dumb questions. You should be making mistakes, ask me if you want to know how we write things, what are processes, and whatever. I can be your person you can talk to and ask all these questions with", and be the opposite of how I felt, the culture, the organization back then. (analyste, BCP)*

Il est fascinant de deviner les dilemmes moraux et éthiques qui se dessinent alors que les analystes passent du statut d'*outsider* à *insider*, statut éminemment (inter) subjectif s'il en est un. Ces dilemmes ne les affectent pas au même degré, au demeurant, et ne trouvent pas nécessairement tous la même résolution. Je constate que dans certains cas, il n'y a tout simplement pas de dilemme : soit il est impératif d'aider les nouveaux venus, coûte que coûte; soit la culture organisationnelle favorise naturellement l'entraide. Derrière cette sollicitude des participants envers les employés plus récents se profile une double admission : non seulement l'expérience d'entrée dans un organisme central ne doit pas nécessairement être un cauchemar professionnel, mais la réussite est toujours possible si tous les acteurs s'entendent sur ce que signifie une entrée organisationnelle réussie. Pour les participants, un encadrement structuré et bienveillant est gage de succès.

*But ideally I think, everyone would do really well right away. Because they would have support. And because their bosses would be kind and supportive. (analyste, SCT)*

Cela dit, d'autres n'ont pas encore l'impression d'être initiés; s'ils sentent l'évolution vers un certain état de bien-être ou de sérénité, s'ils perçoivent le début d'une congruence entre

ce qu'ils pensent (pouvoir) être et ce qu'on attend qu'ils soient au travail, des tensions parfois très graves subsistent qui les tiraillent et nuisent à la compréhension de leur rôle organisationnel. Puisant dans une riche métaphore de la randonnée pédestre, une participante évoque la traversée d'un fossé sur un billot de bois pour décrire son cheminement depuis son entrée en fonction :

« Je continue d'avoir peur, je continue de me sentir en déséquilibre, je continue d'avoir peur de tomber ; je ne suis pas arrivée, là. J'ai hâte d'arriver de l'autre bord, mais j'ai quand même franchi... je ne suis pas non plus au début de l'arbre. Quand tu mets ton pied sur l'arbre, premièrement tu vois à quel point l'arbre est large par rapport à tes pieds et tu jauges ça. Quand tu n'es pas sur l'arbre, là, c'est difficile de savoir est-ce que premièrement il tient, est-ce qu'il va rouler? Je veux dire, moi aussi : est-ce que je suis en équilibre, mon sac, est-il mal balancé, fait qu'il va me déséquilibrer ? [...] Tu n'as définitivement plus aucun appui, mais en même temps, tu es quand même plus proche de là où tu t'en allais, de là où tu t'en vas, que de là où tu es partie. Il y a quand même un genre de satisfaction qui commence à s'installer et il y a un espoir qu'on va franchir ça, sans tomber. »

*Sink or swim.* Le long et parfois ardu processus d'adaptation au centre touche l'analyste au plus profond de son être. Il ne saurait être circonscrit au seul milieu du travail. Ses ramifications débordent largement dans les autres sphères de la vie des protagonistes, se révélant de ce fait être une expérience humaine globale, aux conséquences physiques, cognitives, affectives et identitaires.

*That was in December when it started. I remember by Christmas I was having trouble eating, I was having trouble sleeping, I had a ton of anxiety.*

*There were some spillover [in my personal life]. It was a very stressful, frustrating period of my life for sure. I can't think of anything particularly in my personal life that would've—more like events—transpired or anything particularly obvious. I also started working longer hours too, so I had less time for my personal life [...]. Some of my friends in my personal life that I've talked to about how difficult that was, they've heard me talk for hours about this [...].*

## **6.6 Sombrier : Le naufrage identitaire**

Si, pour plusieurs, cette expérience humaine hors de l'ordinaire s'inscrit dans la durée, devenant avec le temps le récit d'une étape à la fois exaltante et astreignante de leur parcours professionnel, pour d'autres, il s'agit d'un épisode éprouvant auquel ils ont dû mettre fin, forcés d'admettre que le centre n'était pas pour eux, à ce moment de leur vie. J'ai eu la chance de m'entretenir avec une de ces personnes qui, malgré les efforts, n'a pas su s'adapter à cet univers et a choisi de quitter.

Julie avait la très jeune vingtaine quand on l’a embauchée, dans le cadre du PFETÉ,<sup>21</sup> à titre d’employée étudiante pendant ses études universitaires dans un organisme central. Même si ses études ont peu à voir les activités du secteur qui lui offre un poste, elle accepte, curieuse.

« Puis quand j’ai eu l’appel pour une entrevue, même durant l’entrevue, je me disais, c’est intéressant, mais ce n’est pas quelque chose que je me verrais faire. Mais je me suis dit, je vais prendre une chance. »

À raison de deux jours par semaine, Julie fait ses premiers pas au centre, mais cet emploi étudiant n’est pas à même de lui faire prendre la juste mesure du travail qu’on y effectue et surtout, du rythme effréné auquel sont soumis les analystes.

« (...) au début, je faisais beaucoup de lectures. Il n’y avait pas vraiment de travail pour moi en tant qu’étudiante... [...] je me suis dit, ben c’est un emploi... je ne pouvais pas vraiment savoir si je voulais travailler là-dedans ou pas, à partir de mon terme étudiant. [...] C’était trop peu, et il n’y avait pas... je n’ai pas été assez impliquée dans les affaires pour vraiment savoir ce que... comme je ne savais même pas tout le rôle [de l’organisme]. Mais je me suis dit, c’est une opportunité pour moi d’en apprendre plus. »

Elle n’avait aucune connaissance préalable des organismes centraux, ce qui n’a pas gêné son embauche initiale.

Après trois mois à titre d’employée étudiante, Julie conclut ses études universitaires. Au travail, on lui offre un contrat temporaire à temps plein d’une période d’un an. C’est alors que la réalité du centre la rattrape.

« La première semaine, comme une des premières journées, [une analyste] est venue me voir, puis il elle m’a dit: "Okay, là, tu vas avoir un portfolio de ministères pour lesquels tu vas être responsable de leur documentation, et tu vas être leur personne contact". Elle m’a donné les documents, et dans ce temps-là, aussi, c’était comme un peu bizarre, car il n’y avait pas vraiment de gestionnaire. [...] Quand j’ai eu les portfolios, j’ai commencé à lire; pour moi, c’était comme, "c’est quoi ça? qu’est-ce que je suis supposée faire?" »

Comme d’autres avant elle, Julie est parachutée dans un monde professionnel constamment en mouvement et qui ne ralentit pas, pour reprendre les mots d’une autre participante, pour permettre aux nouveaux venus de s’adapter au rythme et trouver leurs repères.

« Et aussi, quand je suis arrivée et quand j’ai commencé, c’était un temps vraiment occupé où on commençait [un] processus, fait que c’était un temps vraiment occupé. Et là, c’était comme si je n’avais pas le choix de comprendre ce qu’il fallait que je fasse,

---

<sup>21</sup> PFETÉ est l’acronyme pour Programme fédéral d’expérience de travail étudiant, un programme qui offre à des centaines d’étudiant.es à travers le Canada une occasion de se familiariser avec le travail au sein du gouvernement fédéral.



parce que c'est important de faire des bonnes analyses pour pouvoir continuer le processus. »

En raison de son statut temporaire, et du fait d'une compréhension limitée de ce qu'elle devait accomplir, elle se souvient s'être sentie stressée; stressée de « se prouver », de faire bonne impression, afin peut-être d'obtenir sa permanence, ou du moins, de bonnes références pour faciliter la recherche d'emploi une fois le contrat terminé.

Heureusement, Julie peut compter sur des collègues plus aguerris et disponibles pour répondre à ses questions. Elle n'hésite pas à les approcher et à leur demander de l'aider dans ces dossiers et ses interactions avec ses interlocuteurs ministériels.

« (...) c'était pas mal facile de discuter avec les différents collègues, de savoir un peu leurs expériences, pour qu'eux autres puissent m'apprendre un peu comment rédiger de bons courriels, faire de bonnes analyses, et tout ce qu'il faut pour avoir une bonne relation avec les contacts des ministères. »

En dépit du stress, elle utilise tout ce à quoi elle a accès (documents, courriels, analyses) pour acquérir les connaissances et l'expertise qui lui font défaut, mais également pour comprendre comment, dans son milieu, les gens communiquent à l'écrit. En outre, elle écoute à la dérobée comment une collègue s'exprime, les mots et le ton qu'elle emploie au téléphone, et elle tente d'adopter la même attitude. La maîtrise des interactions orales, tant avec les clients qu'à l'interne, s'est avérée beaucoup plus ardue à acquérir.

« Ça, ça m'a pris tellement de temps. [...] Et au début, je ne participais à quasiment pas de réunions; il n'y avait pas beaucoup de réunions avec les ministères avec lesquels je travaillais. Mais à un moment donné, je suis allée à une réunion, et les questions qu'ils me demandaient, j'avais tellement de la misère, parce qu'on dirait que c'était des questions pour lesquelles jamais je n'aurais pensé me préparer; jamais je n'aurais pensé que ce serait une question qu'ils m'auraient demandée. [...] Aussitôt que je suis revenue de cette réunion-là, j'avais tellement d'anxiété! J'étais comme, *oh my god*, je n'ai tellement pas bien fait! Ils ont dû penser que j'étais mal organisée, que je ne connaissais rien, et en même temps, je pense le fait que j'ai l'air jeune, ils ont dû se dire, qu'est-ce qu'elle fait là? »

Si, dans le confort du cubicule, Julie pouvait se construire une certaine assurance et maintenir le stress à un niveau raisonnable, les réunions lui posent particulièrement un problème. Être en présence de gens qui attendent d'elle des réponses claires et précises dans l'immédiat lui fait perdre toute sa contenance.

« Je n'ai tellement pas de *poker face*, ils ont dû savoir. Je n'ai jamais eu de commentaires, comme « ah, es-tu nerveuse? », mais tu sais, ils ont dû savoir que j'étais nerveuse. Je suis une personne, à moins que je sois 100% confortable et en contrôle de ce que je présente

[...], je deviens nerveuse et j'ai de la misère à communiquer, mes idées ne se forment pas. Mais quand je suis en contrôle, il n'y a aucun problème. Souvent je ne me sentais pas en contrôle. »

Leurs regards lui renvoient sa propre ignorance des dossiers et son incompetence. Elle redoute aussi les conversations téléphoniques : « (...) à chaque fois que j'entendais le téléphone de quelqu'un sonner, j'avais peur que c'était le mien, et j'étais comme, *oh my god!* Mais c'était ma job aussi de répondre au téléphone, donc je ne pouvais pas m'en sauver. » Un sentiment d'angoisse qui s'accroîtra dans les mois qui suivent : « J'avais de la misère et des fois je ne me sentais pas confortable, et je trouvais ça quand même de grosses responsabilités d'être une des personnes contacts pour les ministères. Des fois, je sentais comme si c'était beaucoup de pression, et que je n'étais pas prête pour ça. » La conscience de ces responsabilités la paralyse.

Julie admet être devenue de plus en plus émotive durant cette période, retenant difficilement les sanglots lorsqu'une situation stressante se produisait : un échéancier très serré, une rétroaction négative, un revirement inopiné dans la planification des tâches. Lorsqu'elle m'en parle, je sens qu'elle est encore troublée, même si les événements qu'elle me décrit ont eu lieu quelques années auparavant. Elle se désole de ne pas avoir eu suffisamment d'encadrement à cette époque :

« Ce n'était pas clair. Puis, je suis une personne qui veut faire son travail à 100%, faire un bon travail. Mais quand on ne te donne pas des instructions... pas des instructions, mais plus une direction dans ce que tu dois faire, c'est un peu difficile de faire du bon travail. Et je trouve que, dans cette équipe-là, les gens étaient trop occupés pour vraiment passer du temps avec une personne qui ne savait pas ce qu'elle faisait. »

Après une discussion avec son superviseur, Julie se voit offrir d'autres responsabilités qui ne nécessitent pas d'interactions ministérielles. Elle ressent alors du soulagement, mais également une certaine humiliation d'avoir été retirée de l'équipe avec laquelle elle travaillait. Cette affectation est temporaire. À son retour, quelques mois plus tard, Julie se sent plus en confiance et retrouve même un certain aplomb. Cependant, le doute l'a gagnée et elle remet en question sa présence dans un organisme central.

« À ce moment-là, je me suis dit, je suis capable. Mais en même temps, je me disais, maintenant, je commence à me prouver, mais est-ce que c'est quelque chose que je veux continuer? Est-ce que c'est quelque chose qui est pour moi? Parce que j'étais toujours anxieuse, chaque fois je devais rencontrer un client, chaque fois que je recevais un courriel ou un appel, j'étais toujours anxieuse (...). »

Une conversation avec son directeur l'aidera à prendre une décision quant à son avenir :

« Plus tard, j'ai parlé avec mon directeur, et c'est ce qu'il m'a dit : « Je pense qu'embaucher des personnes fraîchement sorties de l'université qui n'ont pas étudié dans l'économie [...] n'est peut-être pas la meilleure chose à faire ». Il a dit: « On a apprécié ton temps avec nous autres, mais ce n'était peut-être pas la meilleure chose pour toi, ou pour nous ». Dans le sens qu'ils n'avaient pas le temps d'être là pour moi, pour m'aider à grandir, tu sais. »

Quelques mois plus tard, Julie trouve un poste dans un organisme d'exécution et elle quitte le centre. Si, aux lendemains de son départ, elle pensait avoir échoué, avec le recul, elle fait une lecture beaucoup plus nuancée de son expérience : « Ça a été deux ans de beaucoup de réalisations, [...] mais ça a été un deux ans difficiles pour moi. Un deux ans de stress, mais en même temps, ça a fait de moi une meilleure fonctionnaire. »

Durant notre conversation, je comprends que Julie n'a jamais réussi à être véritablement à l'aise dans son rôle de représentation d'un organisme central. Le rôle connexe de facilitatrice auprès des interlocuteurs ministériels, qui sous-entend une dimension d'influence, ne lui seyait tout simplement pas. Elle ne pouvait, comme d'autres participants l'ont mentionné, prétendre en toute conscience qu'elle était en mesure d'exercer cette influence, alors que lui manquait cruellement l'encadrement qui lui aurait possiblement permis de développer une aisance dans les rapports avec les acteurs ministériels.

« Une des affaires que je peux dire, représenter ma division envers mes clients, ce n'est pas pour moi. [...] Ça serait peut-être pour moi si c'était un autre type de division, un autre type de travail, mais j'ai trouvé [que] c'était trop de pression pour moi, et je ne me trouvais pas à faire du bon travail. »

Il est sûrement extrêmement difficile de continuer à évoluer dans un milieu professionnel lorsqu'on comprend qu'on ne peut jouer les rôles que l'on vous attribue, que l'on ne peut répondre aux attentes d'autrui envers soi, et que l'on refuse, en raison d'un mal-être, l'attention qu'un regard, un appel ou un courriel quémende.

Si son expérience au centre a fait de Julie une meilleure fonctionnaire, on ne lui aura toutefois pas permis de devenir une analyste d'organisme central. Son récit souligne le caractère intersubjectif du processus de construction identitaire à l'œuvre dans le milieu organisationnel. Un milieu qui, d'une part, ne lui a pas fourni les outils et l'encadrement nécessaires à la réussite, et n'a pas su favoriser l'émergence en elle des attitudes, des compétences et des aptitudes qui auraient pu mener à sa réussite. Conséquemment, Julie en

est venue à se blâmer personnellement pour ses difficultés professionnelles, à attribuer son échec à divers aspects de sa personnalité (son perfectionnisme, sa timidité, son insécurité, sa jeunesse), un constat d'échec personnel que semble confirmer l'échange avec son directeur. Or, l'histoire que raconte Julie est bien davantage le récit d'un échec organisationnel retentissant : il ne parle pas de l'inadéquation d'une personne, mais bien plutôt de l'incapacité—l'incurie, diraient certains—d'un monde organisationnel à jouer son rôle crucial dans l'émergence de l'identité sociale d'un nouvel acteur. Le naufrage identitaire est donc autant celui de l'organisation que celui de l'individu, non pas en tant que personne, mais en tant qu'acteur de ce monde social.

## **6.7 Résumé du chapitre**

En dépit de l'importance des enjeux qu'ils traitent et des responsabilités qui leur incombent, et malgré la proximité du milieu politique qui induit une grande pression et un impératif de vitesse sur les analystes centraux, ces derniers ne semblent pas jouir, à leur arrivée, d'un encadrement et d'un apprentissage structurés qui seraient proportionnels à l'exercice de leurs fonctions. Le portrait qui se dessine à l'écoute des récits des participants laisse plutôt entrevoir des milieux de travail où le fardeau de l'apprentissage, de son organisation et plus largement de l'adaptation en contexte d'entrée organisationnelle repose sur les épaules des nouveaux venus. Tout dépendant de son entourage social, de la sollicitude de ses collègues et de la disponibilité du supérieur immédiat, l'analyste peut espérer davantage d'orientation, possiblement un mentor, mais rien qui ne relève d'un encadrement réfléchi et structuré.

Pour apprendre son rôle, donc, l'analyste doit saisir toutes les occasions qui se présentent à lui : lire abondamment, porter une attention méticuleuse à la conduite et le discours des collègues et surtout, leur poser de nombreuses questions. Ces derniers étant tous très occupés, l'apprentissage de l'analyste se fait souvent dans un certain contexte d'isolement, contexte qui peut contribuer à un sentiment d'angoisse, voire même d'anxiété, alors que l'analyste comprend l'ampleur de la tâche qui se présente à lui et le volume d'information et de connaissances qu'il doit maîtriser, sans parler de la complexité et des subtilités associées aux rapports avec les interlocuteurs ministériels et les partenaires des autres organismes centraux. L'expérience apparaît en ce sens exigeante et accablante pour l'analyste, qui est confronté

sur les plans affectif, cognitif, identitaire, voire même physique, une situation particulièrement pénible lorsque l'environnement et les interactions sociales sont marqués par l'indifférence, l'animosité, ou l'hostilité des collègues et des supérieurs.

Même si, dans certains cas, les analystes sont appelés très rapidement à performer de manière autonome et satisfaisante, tous reconnaissent qu'il leur a fallu plusieurs mois, jusqu'à une année, pour se sentir bien au travail. Entretemps, la rétroaction constructive et approfondie et la reconnaissance auront été rares, ce qui semble paradoxal et contreproductif. Néanmoins, pour ceux et celles qui persistent et persévèrent, vient un moment où, de façon plus ou moins soudaine, ils ont conscience d'être devenus des initiés et se sentent une appartenance à l'organisation, moment de fierté et de bien-être. En revanche, d'autres doivent arriver au constat qu'ils ne sont pas au bon endroit; l'expérience d'entrée et de socialisation organisationnelles au centre ne leur a pas permis de devenir ce que l'on attend qu'ils soient. Ils se résolvent donc à quitter.

L'expérience des premiers temps au centre telle que la décrivent les participants laisse entrevoir des cultures organisationnelles favorisant le chacun-pour-soi et l'antipathie, et ce, même chez des personnes qui valorisent l'entraide et la sollicitude et qui considèrent que tous peuvent réussir dans ces milieux s'ils sont bien encadrés et outillés. L'expérience dans les organismes centraux semblent impliquer une certaine violence et une intransigeance dans les rapports humains qui se traduisent parfois en des milieux de travail froid et sans pitié, d'où la pertinence et la lucidité évocatrice de l'expression anglaise *sink or swim*. Il n'y a pas d'entre-deux. On réussit ou on échoue au centre, mais on ne peut y vivoter; il n'y a ni corde de sécurité, ni bouée de sauvetage.

Avant d'entamer l'exploration des relations centre-ministères, il apparaît essentiel de traiter de la fonction d'examen critique au centre, un thème qui mérite un traitement systématique, vu son importance dans l'expérience des analystes centraux. Non seulement le rapport de ces derniers à cette fonction est un élément crucial et constitutif de leur identité sociale, mais il donne le ton dans la conduite des interactions entre analystes centraux et interlocuteurs ministériels. Dans le prochain chapitre, j'aborderai donc de façon plus approfondie cette fonction d'examen critique.

## Chapitre 7 : *Rip it apart* – La fonction d'examen critique, pierre angulaire des identités au centre

Au gouvernement fédéral, les analystes ne se trouvent pas que dans les organismes centraux. On les retrouvera également dans les grands ministères, les petits organismes, les agents du Parlement, les sociétés d'État et les agences autonomes. Le recours aux compétences analytiques est chose courante dans les affaires gouvernementales, que le fonctionnaire occupe ou non un poste d'analyste du groupe EC. Ce n'est donc pas la fonction d'analyse qui distingue en elle-même l'expérience des analystes dans les organismes centraux, mais plutôt celle d'examen critique, mieux connue dans son acception anglaise *challenge function*, qu'Hadley et Welham définissent en ces termes:

*(...) the investigation and scrutiny of the spending, expenditure management processes and policy choices of line ministries, departments and agencies. Where these do not align with the objectives of the finance ministry, an effective challenge function typically means the finance ministry asking, requiring or persuading line ministries to do something different to what they might otherwise have done* (2016, pp. 7-8).

Bien que ces deux auteurs illustrent la fonction d'examen critique à l'aide de l'exemple d'un ministère des finances, cette définition s'applique également, dans le contexte fédéral canadien, aux deux autres organismes centraux : le SCT (examen des processus liés à la gestion des dépenses) et le BCP (examen du choix des politiques publiques et de leur harmonisation avec les grandes orientations politiques gouvernementales).

L'examen critique des activités ministérielles nécessite une analyse rigoureuse et minutieuse pouvant mener à l'obligation, pour les acteurs de l'organisation sous examen, de modifier leurs actions ou leurs pratiques. Dans cette optique, il n'est pas surprenant que les relations centre-ministères soient souvent tendues initialement, et que les organismes centraux ne soient pas tenus en très haute estime.

*I used to make the joke when I was at central agency that, this is an easy job, cause I don't have to create anything. You give me something and I say, this is wrong, this is wrong, fix this, this sucks, like, do it again.* (intervenante ministérielle)

« Ben de nature, gérer les agences centrales, c'est un fardeau que tu dois... tsé c'est comme, pour vieillir dans la vie faut que ça fasse mal (rires). Pour avoir une soumission,

pour avoir ton argent, il y a un fardeau impossible à passer, pis il faut que tu passes au travers, tu vas être très fier, tu sais c'est comme courir ton marathon. Dès que tu auras passé au travers des agences centrales, tu vas être correct. » (analyste, SCT)

*The analogy I have is like going to the dentist, right? Nobody loves going to the dentist. You hate it, right? It's invasive. They're in your mouth. They might find something. Sometimes they don't but it's not a comfortable experience, very much like submitting something to central agency. It's very invasive. They're getting into your business. They're getting into your stuff and maybe they'll go through it and say, "Clean bill of health. Everything is great, no cavities. Your teeth are perfect." You do leave feeling better but it was still a hard process to have someone's fingers in your mouth, right? The whole time you didn't know if they were going to find a cavity or not, and you're scared like what if it is a root canal? What if I got to take all of my teeth out? What if?... That is exactly the same thing with a department and a central agency. (analyste, BCP)*

Dans ce chapitre, il sera question du rapport des analystes centraux à la fonction d'examen critique, une fonction qu'ils se doivent d'exercer—c'est ce pour quoi on les paie—mais qui n'est pas toujours aisée pour certains analystes. S'engage alors un travail sur soi, plus ou moins ardu, que ces derniers doivent effectuer seuls et avec les autres, surtout leurs interlocuteurs ministériels, ceux dont on scrute le travail, et qui complètent la dynamique relationnelle de l'examen critique.

Cette responsabilité prépondérante du fonctionnariat au centre a d'importantes implications pour l'identité sociale des analystes et le statut de leurs produits intellectuels, qu'il s'agisse d'avis, de conseils, de recommandations, de requêtes, de mémos, de notes ou de courriels. De la même façon qu'on tend à les percevoir d'abord comme une personnification de l'organisme central au sein duquel ils travaillent, ou du centre plus généralement, les analystes ont tendance à assigner un caractère objectif à leurs propos et leurs écrits, faisant ainsi l'impasse sur leur propre subjectivité et sur la dimension fondamentalement intersubjective de ce qu'ils produisent. L'appropriation et la reproduction par les analystes centraux des attitudes et des conduites liées à l'exercice de la fonction d'examen critique et son corollaire d'objectivation, ainsi que leur cautionnement par les interlocuteurs ministériels, constituent l'ethos du contrôle et de la surveillance propre au centre.

## **7.1 Un ethos du contrôle et de la surveillance**

Jusqu'ici, j'ai abordé l'expérience de construction identitaire des analystes centraux principalement sous l'angle de l'entrée et de la socialisation organisationnelle. Dans ce contexte, j'ai mentionné à quelques reprises la notion de culture organisationnelle pour

signifier généralement ce à quoi les analystes centraux sont exposés dans leur nouveau milieu de travail, ce qu'ils doivent s'appropriier et qui requiert leur adhésion. Mais pour discuter de la fonction d'examen critique, un aspect crucial de leur expérience professionnelle au centre, un autre concept apparaît plus exact et pertinent : l'ethos. Selon Fortier,

« l'ethos est une forme de sagesse pratique (*phronésis*) apprise et cultivée dans un collectif, qui se distingue de la culture et des représentations de par sa teneur éthique. Mais si l'ethos est ainsi porteur de valeurs, ce n'est pas tant en tant que système explicite mais en ce que celles-ci se traduisent, se cultivent et se transmettent dans **l'action et l'« inter-action »** » (2013, p. 162).

Les dynamiques interactionnelles se trouvent ainsi au cœur de ce concept. Celui-ci souligne la nature dialectique du rapport de l'acteur au monde social, rapport caractérisé par les logiques d'appropriation et de structuration (2013, p. 163). Vecteur de la construction identitaire, l'ethos agit sur les individus par le biais des croyances, des pratiques et des normes encadrant l'action dans l'intérêt public (Fortier & Emery, 2011, en ligne). Grâce aux acteurs qui, par leurs pratiques, le sédimentent et le reconduisent, l'ethos s'inscrit dans le temps et jouit d'une certaine stabilité (Fusulier, 2011, dans Fortier, Emery, & Roldan, 2016, p. 82). Fusulier reconnaît une valeur heuristique au concept d'ethos, en ce qu'il « permet de réfléchir une situation, un dispositif à partir de certaines de ses conséquences sur les individus ou les groupes » (2011, en ligne).

L'ethos de contrôle et de surveillance, manifeste chez les organismes centraux par l'exercice de la fonction d'examen critique, est en ce sens un ethos professionnel, que Zarca définit comme les « [...] dispositions acquises, par expérience et relatives à ce qui vaut plus ou moins sur toute dimension (épistémique, esthétique, sociale, etc.) pertinente dans l'exercice d'un métier [...] » et consistant à « [...] apprendre non seulement ce qu'il convient de faire pour respecter les règles non écrites de son art, mais encore comment échanger avec ses confrères et les juger en tant que professionnels : ce qui fait qu'on les admire, qu'on les estime ou qu'on les méprise » (Zarca, 2009, p. 352, dans Fusulier, 2011). L'ethos professionnel renseigne sur la spécificité du mode de vie collectif des analystes centraux et plus spécifiquement sur les dynamiques interactionnelles avec les interlocuteurs ministériels. En accord avec Newman, l'ethos professionnel est une construction sociale; il ne relève pas



du choix ou de la volonté individuelle, « mais est forgé par les processus culturels au travers lesquels la réalité est perçue et se voit attribuer un sens » (Newman, 2004, p. 18, dans Fortier, 2013, p. 162). Le recours au concept d'éthos permet ainsi de comprendre le contrôle, la surveillance et l'autorité sous-jacents à la conduite des analystes centraux comme des dimensions identitaires issues de la construction et de l'attribution de sens dans le monde social, ici les organismes centraux du gouvernement fédéral. Ces dimensions participent d'une manière d'être professionnelle qui est propre à ces analystes.

La remise en question des propositions ministérielles afin d'assurer leur probité, leur pertinence, leur arrimage avec le cadre financier et l'optimisation des ressources qui leur sont dédiées fait effectivement partie du mandat des organismes centraux. Il faut coordonner les acteurs ministériels, surveiller la conformité de leurs actes et de leurs écrits, et si nécessaire, exercer un contrôle plus ou moins direct. Un analyste expérimenté décrit, de façon neutre et décomplexée, le processus visiblement justifié, selon lui :

« (...) les ministères, quand ils nous amènent des propositions, souvent ça commence avec une idée plus large, ensuite on va leur demander des documents à l'appui. Ils vont nous envoyer ce qu'ils ont élaboré comme notes de breffage, de quelques pages. Et de là, on va encore davantage essayer de pousser la note, comme « Où êtes-vous allés chercher cette information? Comment êtes-vous arrivés là? Est-ce que vous avez évalué cette composante de votre programme qui pourrait peut-être répondre mieux à la problématique de politique publique qu'on cherche à adresser? ». Donc il y a beaucoup de *challenge function*, et ça va être souvent avec cette perspective-là de remettre en question ce qui nous est donné, même si ça peut sembler être bien établi. On va souvent remettre en question un peu, aller chercher, voir vraiment d'où ça découle. » (analyste, FIN)

J'ai montré précédemment que l'absence de connaissance des enjeux et des acteurs impliqués rendait au départ cette responsabilité beaucoup plus ardue et malaisée. Alors comment s'y met-on? Par où commencer? J'ai posé la question à une autre analyste; celle-ci a eu recours à une image simple mais très évocatrice, celle du fil sur lequel on tire, inlassablement.

*(...) you would just ask a few questions, and all of a sudden all of these other doors would open up, you know, and you would realize, oh my gosh! You can just follow the thread a little bit, and you encounter so many more tangles than the initial impression would imply. [...] whenever you get a request, or you get a document, you need to find the thread to pick on. So sometimes, you're just striking out in all directions, just asking questions, just answer this question, answer that question, answer this question, and one of those will provide an avenue that you can further continue down.[...] The goal being to ensure that they're not trying to put something over on you, doing something that is*

*not quite “kosher” that's going to cause problems for someone else later. (analyste, SCT)*

À l'issue de ce processus d'usure, semble-t-il, l'analyste finit toujours par trouver quelque chose qui cloche : « *[Departments] expected you to be able to catch them in their games* », me dit-elle en riant. Certains pensent que les interlocuteurs ministériels tentent de déjouer l'examen critique afin de « presser le citron » et obtenir plus d'argent, alors que d'autres sont d'avis, peut-être plus justement, que ces derniers ne comprennent tout simplement pas bien les processus qui les lient à l'un ou l'autre des organismes centraux.

*My impression is more that [departments] don't understand the processes at play; they don't understand the significance of what they're asking, and that for them, it seems like an obvious thing to do. “Oh, we have some money left over, let's just use that”. [...] I think a lot of it is around simply not understanding the processes that are at play. So, I think they feel very besieged by Treasury Board, because to them, it should be a simple request, whereas Treasury Board feels deceived because they know it's not a simple request, and they know that it requires a lot more rigor and thinking. (analyste, SCT)*

*And I think that there's always going to be that tension between departments, essentially ... Central agencies want something fast, and they want it to be high-level, and you know, departments can't always come forward with that type of work, right? There's always this tension or assumption that departments are trying to hide something, and, you know what I mean? That they're not being fully truthful about where they want to put their money, and why. (analyste excentrée)*

L'ethos de contrôle et de surveillance positionne ainsi les analystes centraux et leurs interlocuteurs ministériels dans une situation de confrontation, de méfiance et d'incompréhension mutuelle.<sup>22</sup> Les organismes centraux, que l'on sait opaques et peu proactifs dans la divulgation d'information auprès des ministères, semblent contribuer à cette incompréhension.

Cette confrontation met d'ailleurs en lumière un contraste parfois très grand entre ces protagonistes; d'un côté, la fougue, la jeunesse et l'énergie des analystes centraux, et de l'autre, ce que ces derniers perçoivent comme la résignation et l'inertie de leurs interlocuteurs.

*And then we come in and are like: “What about this? And what about this? And what about this?” And I think... (sourir) I don't know. There just can be this strange clash where definitely you can be seen as a young know-it-all who's coming to—even if you're*

---

<sup>22</sup> Jusqu'à présent, j'ai surtout adopté le point de vue des acteurs au centre, mais le chapitre 9 sera consacré à l'expérience des intervenants ministériels. Ces derniers se sentent souvent incompris par leurs analystes centraux.

*not that young. You're just maybe at a less senior level, but you act like you're at a more senior level. [S]ometimes when you get into a room with people from a client department who've been there for a really long time, there's a sense of defeatedness about them, and they're just like: "Just tell us what you want", you know? "Just tell us what you want, we'll do it". And you know, a lack of energy. And that can definitely create tension. They're dealing with so many pressures on their end in terms of: their staff isn't all high-functioning; they have HR problems; they have you know, some high turnover and some people who've been sitting there for 20 years, like I said. And we are just coming in like a million miles an hour. And I'm not sure if it's generational. But it definitely has the ability to create tension there. (analyste, SCT)*

Comme l'évoque cet extrait, les impératifs de vitesse ne sont pas les mêmes au centre et dans les ministères d'exécution; les processus centraux dictent le rythme et la temporalité des interventions des analystes ainsi que l'engagement des interlocuteurs ministériels, et visiblement, ces derniers sont dépassés par la rapidité d'exécution que le centre requiert d'eux. Cette injonction à la vitesse ajoute à l'absurdité dans un contexte d'incompréhension partielle ou totale. C'est comme si tout, dans la fonction d'examen critique, voue ces relations et ces interactions pourtant nécessaires et inévitables à être problématiques, tendues et désagréables. Or, cette fonction est la responsabilité des analystes centraux; il leur incombe donc de prendre les mesures permettant son exercice, coûte que coûte; mesures davantage axées sur les tâches et l'accomplissement des résultats que sur les relations humaines.

Si les analystes centraux sont rapidement appelés à exercer cet examen critique, la conscientisation et l'intériorisation de son caractère constitutif et de ce qu'il signifie peut prendre plus de temps. C'est pourquoi certaines recrues se surprennent, comme je l'ai souligné précédemment, de l'acrimonie des rapports centre-ministères, mais surtout de l'a priori négatif à l'égard des interlocuteurs ministériels prévalant dans leur milieu de travail. Les extraits suivants montrent bien ces deux aspects. Dans le premier, une analyste rapporte un échange avec une autre recrue, qui songeait déjà à quitter son poste, quelques mois seulement après être arrivée.

« (...) elle avait le sentiment d'être tout le temps en confrontation avec tout le monde, ou que tout le monde était tout le temps en confrontation avec elle. Et que les départements ne comprenaient pas ce qu'il fallait qu'ils fassent et que quand elle leur expliquait, ils chiâlaient qu'il fallait qu'ils fassent ça... elle avait l'air de trouver qu'elle rencontrait beaucoup de résistance ». (analyste, SCT)

*[Departments were seen as] Generally incompetent. [...]at the start, I was told: "Don't trust the department. Don't trust anything they say. [...] they're unreliable and they will lie to you". (analyste, SCT)*

Ces propos illustrent bien le choc des recrues face à tant d'acrimonie dans l'exercice de la fonction d'examen critique. Bien qu'ils soient tenus par deux analystes du SCT, ces propos ne sont en rien spécifiques à cet organisme; des témoignages similaires provenant du BCP et de FIN indiquent qu'il s'agit plutôt d'une expérience commune et courante au centre. Le second extrait renvoie à la culture de dénigrement qui prévaut parfois au sein des organismes centraux et que j'ai abordé au chapitre 5. Mais au-delà de la sévérité du jugement que véhicule cet extrait, celui-ci évoque la suspicion à l'égard des interlocuteurs ministériels que l'on inculque aux nouveaux venus dès leur arrivée en poste. Or, ils ne sont pas, à ce stade de la socialisation organisationnelle, nécessairement en mesure de questionner une telle attitude, de surcroît s'ils en sont à leurs débuts dans la fonction publique fédérale. Cette distance critique, si elle se manifeste, viendra plus tard dans leur cheminement. Entretemps, suivant le choc ou la surprise initiale, les nouveaux analystes auront intériorisé l'inévitabilité d'une dynamique relationnelle initiale difficile et axée sur la suspicion, ou ils auront quitté.

Chez les analystes plus expérimentés, une compréhension plus nuancée de la conduite de l'examen critique peut émerger, laquelle dépend autant du contexte social d'exercice que de leur discernement et de leur sensibilité au rôle qu'ils sont sensés jouer. Cette construction intersubjective de sens concerne ultimement la place qu'ils occupent dans l'univers plus vaste du gouvernement fédéral. Analyser rigoureusement les propositions ministérielles ne consiste pas à dire non et à rabrouer systématiquement les interlocuteurs. L'examen critique nécessite une pensée stratégique, un échange constructif entre les acteurs concernés.

*In Program Sector, I just felt like it was so much like small "p" politics. Do you know what I mean? Politics of being in the challenge function in the central agency was getting to my head, and it wasn't great, because it didn't really make me a very good analyst, until I had a chance to really focus: I'm not really here to be a policy analyst. I'm not really here to provide that sort of advice or analysis. What am I here to do? Well, I'm here to really be an ambassador for the departments that I'm serving (...). (analyste excentrée)*

*It's not gonna work if you're just nay-sing [departments] and complaining. There has to be a way out, there has to be ... you know, I think this is one of the hardest things for program sector analysts to keep in mind sometimes, is that the client department is delivering government commitments, and it's not our job to hold that up. It's our job to facilitate that happening. So rather than playing hardball and challenging them for no reason, it's to know to pick your battles. "What can I in good conscience tell ministers? And if I know this client department needs to deliver on these priorities, I need to get this money out the door, how can I make that happen?" (analyste, SCT)*

Avec le temps et l'expérience, donc, et au gré des interactions internes et externes, les analystes comprennent comment exercer la fonction d'examen critique sans aggraver les tensions avec leurs interlocuteurs ministériels. Et ceux-ci ont alors l'occasion de comprendre, si ce n'était déjà le cas, l'intérêt de l'examen critique dont ils font l'objet, comme le souligne cet extrait.

*I don't think [the central agency] thinks that departments are lying. Or maybe they do but I didn't get that impression. But they're trying to look for blind spots or issues that maybe the departments are minimizing. Or blind spots that the departments themselves haven't even realized. Because of where they sit, it might not seem like an issue for the department, but [the central agency] would realize this is actually an issue for the government of Canada. (intervenante ministérielle)*

Les interlocuteurs ministériels ont par conséquent eux aussi à resituer l'action des organismes centraux, et leurs interactions avec les acteurs qui y évoluent, dans le contexte plus large de l'action gouvernementale. Peut-être l'examen critique n'est-il pas, après tout, une nuisance ou un mal nécessaire, mais bien un élément crucial d'un gouvernement démocratique.

## 7.2 Un regard garant d'objectivité

Dans cette optique, il est intéressant de considérer la posture des analystes centraux face au statut des renseignements qu'ils produisent, qu'ils soient destinés à leurs interlocuteurs ministériels, leurs supérieurs ou des élus. Durant leur expérience au centre, ces analystes intériorisent un certain sentiment d'importance en tant que gardiens du gouvernement, qui est lié, comme je l'ai montré, aux mandats propres aux organismes centraux d'optimisation des ressources, d'intendance du cadre financier et de mise en œuvre du programme gouvernemental. Ils sont investis de ces missions qu'ils accomplissent sans jamais perdre de vue les citoyens canadiens, envers qui ils se sentent redevables. En ce sens, les analystes centraux sont conscients de leur contribution à la valeur publique que sont supposé créer les activités gouvernementales.

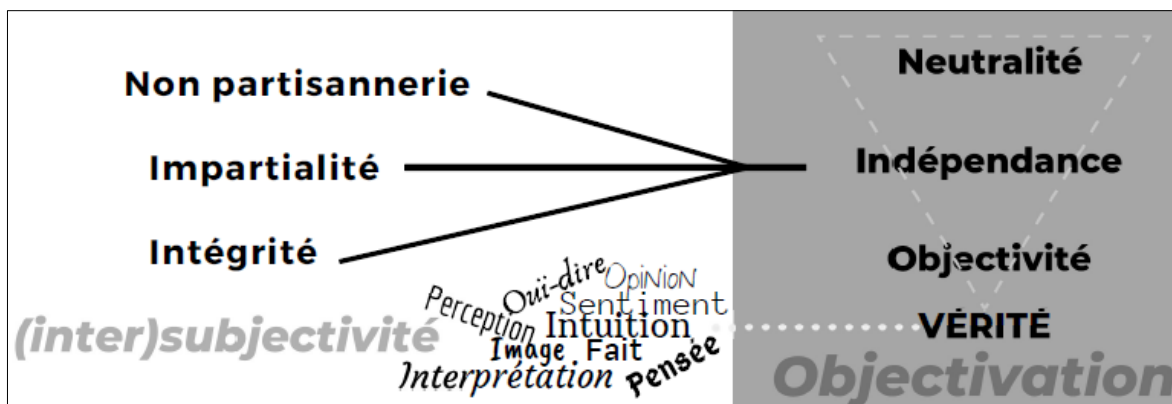
Lors de mes conversations avec les participants, il était commun de les entendre parler d'indépendance et de neutralité lorsqu'il était question de leurs avis, mais également de leur conduite générale. Or, ces deux termes, spécifiques à leur ethos professionnel, n'apparaissent pas au Code de valeurs et d'éthique du secteur public (Canada, 2011). Il semble plutôt qu'il s'agisse d'une interprétation par les participants des valeurs d'impartialité et de non

partisannerie que promeut le Code (2011, p. 4). Les fonctionnaires sont fortement attachés à ces valeurs d'intégrité, qui définissent leur agentivité (Voir Kernaghan & Langford, 2014). En contrepartie, leurs revendications d'objectivité m'ont davantage surpris. Plusieurs d'entre eux sont convaincus de la validité et du caractère indubitable—irréfutable, pour reprendre les mots d'une intervenante ministérielle—de leurs analyses et de leurs positions.

*We're supposed to provide objective neutral advice to ministers.*  
(analyste, FIN)

*You're empowered to very objectively look at facts, look at the information. Find the bullshit. Get rid of it as much as you can and then tell ministers what you think. Using the word again, but it's empowering [...].* (analyste, BCP)

Cette prétention à l'objectivité fait partie intégrante de l'expérience au centre; le regard objectif que pose l'analyste central sur les réalités ministérielles consacre la Vérité du centre et contribue à l'autorité des acteurs qui y évoluent. Ceci constitue la dimension relationnelle de l'ethos, se concrétisant dans l'inter-action (Fortier, 2013, p. 162). La déconstruction des revendications de vérité des analystes centraux laisse entrevoir un processus d'objectivation par lequel la réalité intersubjective de ces derniers, formée à même les opinions, les perceptions, l'intuition, les sentiments et les images de soi et d'autrui, devient une évidence qui s'impose à leurs interlocuteurs ministériels (voir Figure 1).



**Figure 1 : Déconstruction des revendications de vérité**

Vu comme un processus, l'objectivation renferme des dimensions cognitive, émotionnelle et identitaire. D'une part, les analystes centraux doivent effectuer un exercice mental consistant à la réduction ou la conversion des éléments d'information connotés subjectivement et de façon abstraite, afin de n'en conserver qu'une version jugée objective et empirique, donc

observable et concrète. Ceci était particulièrement évident chez les participants du FIN, tous formés en économie.

« Il faut constamment essayer de donner la justification la plus empirique possible pour un commentaire qui est subjectif, donc éviter tout ce qui peut être subjectif, que ce soit pour une note préparée pour notre SMA [sous-ministre adjoint] pour une rencontre avec un organisme extérieur, ou une proposition budgétaire; il faut constamment essayer d'aller chercher... d'éviter tout ce qui est subjectif et de rester dans le très concret et objectif. » (analyste, FIN)

Le matériel informationnel que remettent les interlocuteurs ministériels aux analystes centraux ne respecte ainsi pas à tout coup les normes d'objectivité du centre. Il faut donc s'enquérir des sources mobilisées, interroger la qualité des données et des arguments. La fonction d'examen critique est de ce fait une gymnastique mentale continue à laquelle s'astreignent méthodiquement les analystes centraux.

D'autre part, à la lumière des rapports problématiques avec les interlocuteurs ministériels, ces derniers doivent par ailleurs se soumettre à un important travail émotionnel, c'est-à-dire cultiver une attitude de méfiance et de suspicion envers tout ce qui provient des ministères.

*But [an attitude of suspicion] does help you to avoid making the same mistakes through generation after generation, because it is true that departments seem to ... Not be, like, the relationship is not collaborative, as collaborative as you would want it to be. I'm trying to think of a concrete example of an out-and-out lie (rises). [...] Yes, we did encounter them. And you did have to be really careful to double check quick and easy requests from the department that actually were hiding all kinds of problems. You really have to be on your guard. (analyste, SCT)*

Il y a donc peu de place pour la candeur dans ces interactions; il faut demeurer sur ses gardes en tout temps. Dans certains cas, nécessairement, les analystes centraux sont forcés de maintenir une attitude suspicieuse en dépit des affinités qu'ils pourraient se découvrir avec l'un ou l'autre de leurs clients ministériels. La méfiance a ainsi préséance même lorsqu'ils seraient portés à entretenir des rapports amicaux avec leurs vis-à-vis dans les ministères. Ceci mène au paradoxe relationnel de la confiance sur fond de suspicion et de manipulation dont il sera question au chapitre 8.

Enfin, le processus d'objectivation participe de la profonde démarche identitaire à l'œuvre chez les analystes centraux. Revendiquer l'objectivité, c'est s'affirmer, occuper l'espace qui leur revient et confirmer la prépondérance des organismes centraux dans les processus gouvernementaux. Le point de vue de ces derniers est légitime et crédible parce qu'il est

porteur d'impartialité et d'objectivité. En ce sens, j'avancerais que les revendications d'objectivité signalent la maturité de l'analyste dans son rôle, c'est-à-dire une aisance face aux responsabilités qui lui incombent et une adaptation réussie au milieu de travail. Mais avant d'en arriver à cet état général d'aisance, leur démarche identitaire mène les analystes centraux à explorer des zones plus sombres, où l'incertitude et les remises en question de nature existentielle sont choses courantes.

*And so, I was still really terrified. The idea that the Treasury Board submission would gain the program access to money, like taxpayer dollars, so to speak, right? And that I was like the gatekeeper of those dollars, and I had to explain to ministers why they should spend the money. That was terrifying to me. That seemed very daunting. Who am I? Who am I to say what this money should be spent on or what it shouldn't be spent on?*  
(analyste, SCT)

Les revendications de vérité, et le processus d'objectivation qui les sous-tend, sont ainsi une manifestation spectaculaire du processus de construction identitaire des analystes au sein des organismes centraux. Elles constituent également les piliers sur lesquels reposent le pouvoir et l'influence des analystes des organismes centraux sur leurs homologues des ministères. Sans de telles revendications, qui sont supportées à l'interne et à l'externe, les analystes auraient beaucoup de mal à faire leur travail. L'objectivité et l'influence sont en ce sens intersubjectives.

Il faut également interpréter de telles revendications comme un positionnement identitaire qui distingue les analystes centraux de leurs interlocuteurs ministériels et des acteurs politiques. Aux yeux des analystes centraux, les premiers n'ont aucune distance critique face à des besoins et des intérêts organisationnels qu'ils sont pour ainsi dire forcés de défendre auprès du centre; les seconds sont pour leur part liés aux intérêts partisans et redevables à leurs électeurs. L'objectivité constitue donc la spécificité du centre, tout en consacrant une certaine supériorité des acteurs qui y évoluent, forts de leur désintéressement. Voici ce qu'en disent les analystes; le premier réfère aux intérêts ministériels, alors que les deux suivants traitent des intérêts politiques.

*You know, I mean, you can see it from a department's perspective. Of course, they're self-interested; of course, they want to make sure they don't have to lay off employees, I mean...* (intervenante ministérielle)

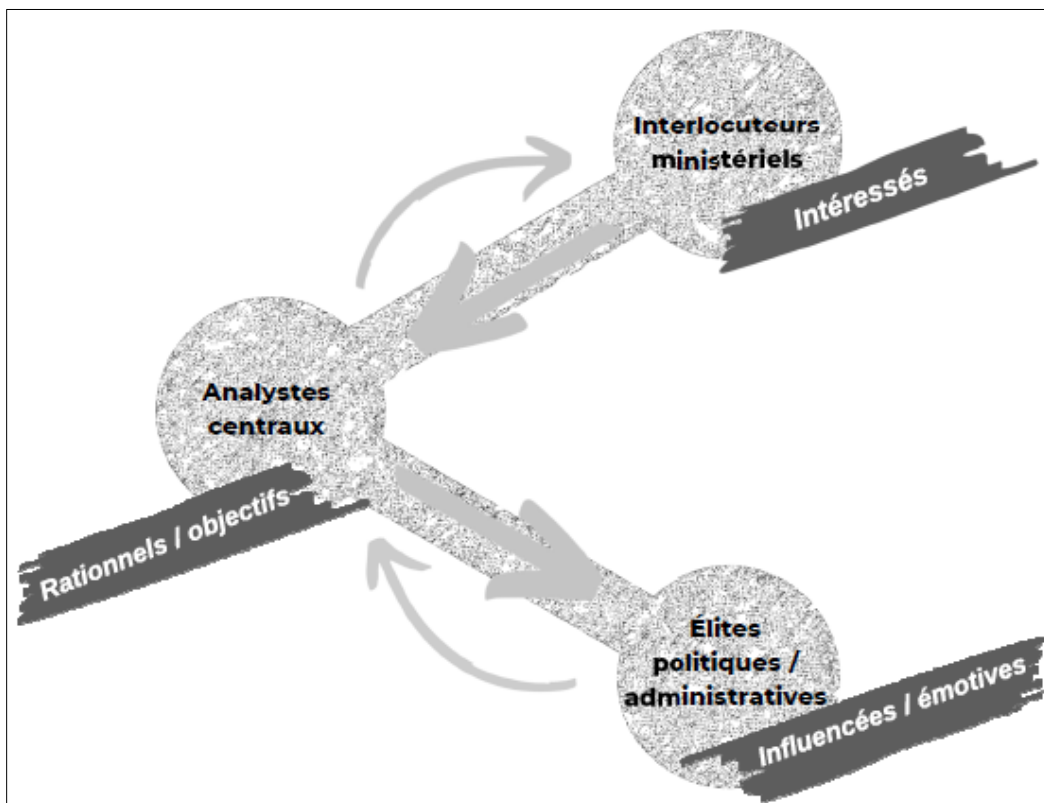
*(...) we're supposed to relay independent policy advice to the Prime Minister and to the cabinet, but then sometimes you'll have, for political reasons or office politics reasons*



*or relationship reasons, somebody intervene and you know, change your advice or change the way something's gonna happen or change a decision, and it can be very frustrating because here, we are trying to provide independent objective advice and we have somebody coming in and meddling with that. And yet, if we were to not—if we were to allow that we would be punished, but by not allowing that we're also sort of punished. So we're often in these lose-lose situations.* (analyste, BCP)

*It's a little bit better if it goes the first way, from the department through to us, to the political sphere, as opposed to the politicians deciding they want to do something and we have to do a brief, which we might not even be for, as objective analyst. That can be a little bit of an awkward situation when that happens.* (analyste, FIN)

La figure 2 illustrent ce positionnement identitaire des analystes centraux ainsi que les dynamiques interactionnelles entre les trois groupes d'acteurs. Les flèches à l'intérieur du schéma représentent le flux d'information, des interlocuteurs ministériels vers le centre, où les analystes centraux effectuent un travail de traduction, avant de transmettre l'information aux haut-dirigeants administratifs et politiques. Lors de l'examen critique, durant lequel se manifeste les revendications d'objectivité, les analystes centraux renvoient l'information commentée vers les ministères et font de nouvelles demandes. Les haut-dirigeants peuvent également contester l'information reçue des analystes sous forme de conseils ou d'avis, en raison d'autres intérêts en jeu à leur niveau. Les flèches rappellent par ailleurs les dynamiques intersubjectives de construction de l'identité sociale.



**Figure 2 : Les interactions au centre du gouvernement**

Au chapitre 5, l'expérience des analystes a mis en lumière le peu de crédibilité que ces derniers accordent à première vue aux propositions ministérielles. Les deux derniers extraits présentés montrent bien, en filigrane, comment ces mêmes analystes sont portés à subordonner le point de vue des politiciens au leur, plus éclairé, et bien sûr, impartial et objectif. Cette hiérarchisation de la validité des perspectives, souvent en défaveur des acteurs ministériels et politiques, peut choquer certains nouveaux venus qui n'ont pas encore pleinement intériorisé leur rôle, comme l'illustre cet extrait :

« L'autre chose aussi, c'est que je trouve que, ce que j'aime moins, c'est quand on commence à débattre ici sur le plancher entre nous autres, débattre de la pertinence et de l'intelligence d'un ministre qui amène des choses, pis que nous autres on pense qu'on a la science infuse. [...] Dans mon quotidien, ce que je trouve, c'est que généralement parlant, on n'a pas confiance que le ministre est capable de mener sa barque comme du monde, et qu'il faut, il a la beauté d'avoir nous autres ici pour pouvoir éteindre les feux et s'assurer de la bonne direction. » (analyste, SCT)

On devine ici la faible estime en laquelle il est de mise de tenir les maîtres politiques, et l'exagération dont on il est bon ton de taxer le bien-fondé des propositions ministérielles. L'objectivité, constitutive de l'ethos professionnel de contrôle et de surveillance, s'avère

ainsi une assise avantageuse pour le positionnement des analystes centraux face aux interlocuteurs ministériels et à la classe politique, deux groupes incapables de faire preuve de l'objectivité dont ces derniers se réclament.

Le processus d'objectivation sous-tendant les produits analytiques issus des organismes centraux semble faire écho au phénomène de cristallisation de l'identité sociale des analystes dans leurs rapports avec les interlocuteurs ministériels, par lequel ces derniers peuvent concevoir ces rapports non pas comme des interactions entre êtres humains, mais bien comme une conversation avec l'organisme central personnifié. Le discours de l'analyste central n'est ainsi plus le sien dans toute sa subjectivité, mais plutôt une manifestation objectivée du centre. Les revendications d'objectivité des analystes centraux pourraient en ce sens être une réponse ou une conséquence de ce phénomène : « Puisqu'on me considère comme étant le centre, et que le centre est objectif, je revendique l'objectivité de mon point de vue ». Il y a ici une construction impliquant autant les acteurs et leurs identités sociales individuelles que les identités des organisations au sein desquelles ils évoluent, en accord avec une ontologie relationnelle différenciée.

Bien peu de choses séparent les revendications d'objectivité de l'énonciation de la Vérité. Dans l'univers des organismes centraux, les analystes agissent en quelque sorte comme des courtiers de valeur publique, c'est-à-dire qu'ils jouent le rôle de médiateurs entre les décideurs, administratifs ou politiques, et les propositions d'action publique. Leurs conseils ou leurs avis servent à éclairer les décideurs, en contribuant à leur permettre de prendre une « bonne » décision. Pour ceux et celles qui revendiquent l'objectivité, il n'y a probablement pas, pour un enjeu donné, un éventail de bonnes décisions, mais une seule décision éclairée; celle qu'ils ou elles auraient prise, eussent-ils été dans cette position. Poser un regard objectif sur la réalité signifie en ce sens en déduire la conduite ou la marche à suivre adéquate; en d'autres mots, en établir la vérité. Je reproduis ici un extrait d'une conversation avec un analyste pour illustrer ceci :

Analyste: *[The proposal is] going to have to be changed which I think will be actually better for the department and actually better for Canadians. Even if there's elements of that that are unpopular or even if [Cabinet members] don't agree with me at all and they decide to do what Minister [X] wants to do anyways, there's like a democratic check. At least the Prime Minister and*

*the Minister are now forced to have this conversation and make a decision. They've been given all the advice. If they make a bad decision, they'll make a bad decision, and I'm okay with that.*

M-A: *But it's still a bad decision?*

Analyste: *That's okay. That's democracy. There's bad decisions in democracy all the time.* (analyste, BCP)

En démocratie, l'objectivité et la rationalité ne sont pas les seuls piliers sur lesquels s'appuient les décisions politiques. À première vue, de tels propos pourraient nourrir le débat sur le rôle—trop influent, diront certains—d'acteurs non élus dans les processus décisionnels et d'élaboration des politiques publiques. Dans les faits, toutefois, ces propos ne dérogent pas de la fameuse expression « *Fearless advice, loyal implementation* », chère aux fonctionnaires, selon laquelle une fois avoir donné leur avis de façon intrépide ou courageuse, ils se doivent de mettre en œuvre loyalement la décision prise par les dirigeants. Tout au plus pourrais-je proposer, sourire en coin, une modification à cette expression : « *Fearless advice, objective rebuttal, loyal implementation* ».

Plus sérieusement, les revendications d'objectivité de certains analystes apparaissent être la conséquence logique d'une vaste et complexe construction du centre et des acteurs qui y évoluent. Dans les ministères d'exécution, on s'attend de ces derniers qu'ils sachent, mieux que quiconque, la voie à suivre; on leur consent une autorité ou un pouvoir qu'on ne reconnaîtrait pas à ses propres subordonnés; on magnifie leur rôle et leur influence en ne les considérant plus pour ce qu'ils sont, mais bien pour ce qu'ils représentent, soit une manifestation de la raison tempérant les passions politiques, ministérielles et administratives. Le positionnement unique des analystes centraux est ainsi issu de ces hautes attentes; si tous les fonctionnaires sont tenus à l'impartialité et la non partisanerie, ces analystes sont amenés, par les circonstances et les attentes à leur égard, à élever la barre davantage en se réclamant de l'objectivité et de la plus stricte intégrité dans l'exercice de la fonction d'examen critique. Les situations particulières qui sont les leurs, si près du pouvoir politique, soumis à des impératifs d'efficacité, d'efficience et de résultats sans pareil, jouissant d'une grande autonomie mais d'une très mince marge d'erreur, semblent inviter l'adoption d'une posture ontologique radicale sans commune mesure avec leur propre subjectivité. Une posture que confirment et habilitent les interactions, où prime la quête de certitudes.

### 7.3 Construire les identités au centre

La fonction d'examen critique et son corollaire, la revendication d'objectivité, contribuent de façon prépondérante à la construction de l'identité sociale des acteurs centraux. L'examen critique devient cette perspective constitutive de l'ethos du contrôle et de la surveillance. Tant les analystes centraux que leurs principaux interlocuteurs l'intériorisent; les premiers, comme leur raison d'être, les seconds, comme leur principale attente à l'égard des organismes centraux. Les plus expérimentés des analystes centraux rencontrés cautionnent totalement cette fonction; ils croient profondément en les vertus de celle-ci.

*(...) I would add two things though: my actually honest belief is that by challenging something you're creating a better outcome; better policy, better decisions are getting made. It's not being difficult for the sake of being difficult; you actually implement something that serves Canadians in a better way by having somebody challenging, thinking through the implications of a policy decision. The other thing I'd say is sometimes departments come up with wonderful policy decisions, that I don't have a lot to challenge on. (analyste, BCP)*

Élément permanent et distinctif d'une conduite constructive au centre, l'examen critique et son corollaire d'objectivité confirment le rôle des organismes et des acteurs centraux au sein de l'appareil gouvernemental. Les analystes centraux ont non seulement le droit d'examiner rigoureusement les ministères d'exécution, mais il s'agit de leur devoir; leur légitimité et leur crédibilité découlent de la posture objective. Celle-ci joue ainsi un rôle structurant au centre.

*« (...) je pense que les gens accordent une certaine crédibilité quand le Ministère des Finances pose une question, même chose pour le Conseil du Trésor: « Nous, on va avoir besoin d'un *breakdown* plus détaillé de comment vous avez dépensé l'argent sur ce programme »; « nous, on a besoin de [ce] sur quoi vous vous appuyez pour faire cette recommandation-là »; « le programme a-t-il été efficace à date? » ...quelque chose comme ça. Même chose pour le Conseil Privé, où quand on bifurque au niveau des priorités du gouvernement, ben là si le Conseil Privé dit non, ce n'est pas... Ça ne peut pas être ancré sur quelque chose qui ne devrait pas être pris au sérieux. » (analyste, FIN)*

Si le centre intervient, s'il pose des questions, s'il s'oppose, ça ne peut être inutile ou dérisoire. De tels comportements ou attitudes chez les analystes centraux sont justifiés du fait de la construction, par tous les acteurs impliqués, du centre et des relations qu'elles entretiennent. La conviction du bien-fondé de l'examen critique signale par ailleurs une progression du processus de socialisation organisationnelle des analystes, l'atteinte d'une certaine maturité professionnelle.

Tel que le mentionnait une intervenante ministérielle, l'exercice de l'examen critique tend à user les analystes, amenuisant leur capacité d'empathie à l'égard de leurs interlocuteurs ministériels. Dans les mots d'une analyste :

*And I think the challenge function can sometimes cloud our sympathy for that. We're just like "you guys aren't writing but we need you to write. You're not giving us the answers we want." And so it can be very tense sometimes. (analyste, SCT)*

Similairement, la posture d'objectivité peut mener à une déshumanisation des rapports entre les uns et les autres, en ce que les analystes centraux peuvent en venir à considérer leurs interlocuteurs comme une simple source d'information. Éviter une telle instrumentalisation requiert le déploiement d'efforts supplémentaires, une forme de travail émotionnel du côté des analystes centraux visant à préserver le caractère humain des rapports. Or, pour ces acteurs hautement sollicités et déjà accaparés par leurs nombreuses responsabilités, ce travail émotionnel est une « tâche » supplémentaire qui se conjugue difficilement avec les exigences de vitesse, d'efficacité et de résultats. Ils n'ont tout simplement pas le temps de montrer un visage plus humain.

« (...) je pense que les gens l'oublient un peu, ont tendance à limiter leurs interactions à juste, « quand j'en ai besoin », mais je pense qu'il faut penser au-delà de ça des fois un peu, et développer des relations un peu plus solides qui vont au-delà du cadre de « j'ai besoin de ton aide maintenant », transactionnel, comme on pourrait dire. C'est quelque chose que j'essaie personnellement, aux nouveaux membres des équipes avec qui j'ai travaillé, surtout l'été, pour le ministère des Finances, c'est la période qui est généralement plus une réflexion sur l'année à venir, on prend le temps de planifier les projets à moyen terme, juste améliorer notre connaissance des dossiers, ben d'aller prendre des cafés informels avec des collègues, soit nos collègues des organismes centraux, soit nos collègues des ministères, des clients, ça peut aider beaucoup nos relations, parce que par la suite il y a un visage, une connaissance, au lieu de juste un courriel marqué en haut « FIN, [nom de l'analyste] : j'ai besoin de ça maintenant ». » (analyste, FIN)

Un constat similaire est fait pour ce qui est des relations internes.

*And so, it is true—and you will hear from other people—that we do work in silos in PCO. And the reason for that is not because we don't wanna collaborate, it's because we don't have time. And so, a lot of our relationships from analyst to analyst are over the phone. I have been here for over two years, and there are some analysts that I work with over the phone that I've actually never met, and they're only two floors above me. And it's because we are under such time pressures and crunches here. We don't have time to establish these like, face-à-face relationships. (analyste, BCP)*

Ainsi, le rythme effréné et le volume considérable de travail qu'ils doivent accomplir contraignent les analystes centraux à réduire au minimum leurs interactions et à favoriser les

échanges de nature transactionnelle. En d'autres mots, ces derniers doivent parfois, à leur corps défendant, faire l'économie des rapports humains pour arriver à leurs fins plus efficacement, ce qui implique également un travail émotionnel.

Comme je l'ai montré au chapitre 6, cette économie peut s'avérer étrange et dérangeante pour les nouveaux venus, qui ne comprennent pas la faible propension à l'entraide et à la sympathie de leurs collègues plus expérimentés. Ces recrues jugent cette réticence inappropriée, voire même inacceptable. Même une fois devenus des initiés, certains analystes centraux reconnaissent l'effet potentiellement délétère de l'exercice de l'examen critique, de la posture objective et de l'instrumentalisation des rapports humains sur le milieu de travail et la psyché.

*It's a very strange environment in that, because you play the challenge function role, people become very cynical, and I feel cynicism breeds gossip, and so it's a very gossipy place. And I think if you're on the losing end of the gossip, it can just feel overwhelming to be in such a negative environment. I found the environment very negative a lot of the time, but after that horrible ten months, I was often on the power end of the gossip chain, and so people were telling me things and I was always in good stead with my senior management. And so you end up getting this very strange look at your own capacity as a human for ethics, some of your failings as a human for compassion. You know, you really have to look at yourself squarely and be like "I have weaknesses." (analyste, SCT)*

L'expérience au centre peut être aussi enrichissante et transformative qu'humainement éprouvante. Pour qui est en mesure de considérer les ramifications morales et éthiques d'une telle expérience, l'examen des répercussions sur l'identité et l'intériorité est susceptible de faire émerger d'étonnants constats sur la nature humaine, comme le souligne très justement ce dernier extrait.

#### **7.4 Après le centre : super-fonctionnaires dans le *department land***

*As analysts you had to just move a file through the system from tip to tail and have it ready for a cabinet committee. A lot of that was, I'd say, 30% challenge function, 70% coordination in the administration. But, you are the lead, and a lot of responsibility is put on you in order to make those things happen, and so you treat every single file that way when you leave a central agency. (analyste excentrée)*

La fonction d'examen critique est ainsi à la fois une pratique, une responsabilité et une façon d'être. Elle ne se compare pas à un chapeau que l'on peut mettre et enlever à sa guise; par le processus de construction identitaire dont cette fonction est l'un des moteurs, l'acteur devient autre, un super-fonctionnaire, pour paraphraser Campbell et Szablowski (1979). La fonction

d'examen critique imprègne et façonne l'identité sociale des analystes centraux au-delà de leur passage au centre; elle les habite dans leurs affectations subséquentes. Dans cette dernière section, je revisite le passage au centre avec une analyste ayant participé à ma recherche, maintenant « excentrée ». Cette incursion dans la vie après le centre servira de préambule au chapitre 9, qui traitera de l'expérience des agents ministériels interagissant avec des acteurs centraux.

Dans un premier temps, il est intéressant de faire une comparaison avec cette analyste entre l'avant- et l'après-organisme central. Le changement est saisissant et très marqué, de l'ordre de la transformation identitaire, selon cette dernière :

*I just feel like I can do it, a comparison to who I was, and my understanding of government and policy pre- central agency versus post-, and it's completely transformed. What I thought I understood, I had no idea, and then I got to the center and saw the way things worked. [...] you're in the organization, you hear about everything, you watch everything move through, right? And so, the exposure has completely enhanced and deepened my policy skills, my coordination skills, my negotiating skills, leadership skills. Everything under the sun. I was able to hone in on PCO and bring along with me what I thought I needed to be a strong analyst beforehand. You know what I mean? Looking back now, wow, it's night and day. I don't even know who that person is. (analyste excentrée)*

L'expérience au centre provoque une profonde transformation chez celui ou celle qui la vit. Cette transformation est subtile. La dimension radicale d'un tel changement n'est rendue pleinement consciente qu'après coup, alors que l'analyste poursuit sa carrière dans une autre organisation fédérale.

*And, the interesting part about it all is that you don't know it when you're in it. You don't see how much you're developing while you're in it, and then you take a step out and you come back to a department, my department, and you do the work here, and the way you're able to make connections is different. The way you brief is different. Your tolerance for poor-quality work is different, right? It's amazing. It's been amazing. (analyste excentrée)*

Soudainement, tout a plus de sens : cette dernière comprend l'ampleur des changements qui se sont opérés à l'intérieur; elle est devenue une nouvelle personne.

Des analystes centraux qui ont réussi leur passage au centre—« surnagé »—, plusieurs choisissent éventuellement de quitter le centre, afin de relever de nouveaux défis et d'aller chercher ailleurs des compétences de gestion que l'expérience dans les organismes centraux ne permet pas d'acquérir, mais qui sont essentielles pour accéder aux postes de cadre. Ce



n'est certes pas l'ambition de tous—certains préféreront occuper un poste de conseiller principal ou exécutif dans lequel ils n'ont pas d'employés à charge. Néanmoins, la supervision formelle d'employés subalternes constitue la prochaine étape logique du cheminement de carrière des analystes centraux. Ces derniers quittent également le centre avec l'intention de mettre à profit leur expérience, leurs compétences et leurs habiletés durement acquises au sein d'un ministère d'exécution, afin d'en faire bénéficier ce dernier.

*And I think that's an interesting point for your research, is that "so what happens next?". You get, as an analyst, this experience of such agency, and then there's this assumption that it does something for your career, that it propels you forward on a different trajectory. And that might be true in some cases and not true in others. I think it really depends on the person and career goals.*

*My career trajectory is clear: I want to go, you know, and become a senior executive at the ADM or deputy level, and so for me it was a very important experience to acquire. And again, coming from a central agency and working on a file like this, that is, a key file of this government, is huge because I understand the center's perspective on the file. I understand what their priorities are, and I also have been able to help folks communicate things in a way that makes sense to central agencies. (analyste excentrée)*

Le passage à un ministère ou un organisme d'exécution n'est ainsi pas considéré comme une rupture, mais bien une continuité sur le plan identitaire : la posture de l'analyste central demeure.

Dès son arrivée dans le nouveau milieu de travail, l'analyste central est susceptible de bénéficier d'un traitement favorable, à tout le moins auprès des acteurs stratégiques de l'organisation, souvent des cadres, qui comprennent l'importance de l'expérience acquise au centre. Ces derniers reconnaissent la valeur ajoutée de l'analyste central. Ils le constatent lorsque ce dernier s'exprime dans les réunions; ils le lisent dans les courriels et les documents qu'il rédige.

*Because [executives have] directly said to me, on numerous occasions, it's obvious that I have the central agency experience. They appreciate that experience, and you can tell... I feel like they can see the difference between an employee who's had central agency experience versus one that hasn't. You can really see it in the way they make comments to me versus others. Like, "[nom de l'analyste], you know how it works on the inside. What do you think?" You know, and just direct questions like that in meetings, [where] I'm able to assert myself in a certain way and say, "This is how [that central agency] works, so this is what we need to do," and then that kind of advice is accepted because of my experience. And so, I'm finding there's a different, frankly, level of respect because of where I come from, and I'm not shy to say it and put it on the table: "This is where I come from, and this is why I know what I know." (analyste excentrée)*

L'analyste central peut donc tirer profit de son expérience pour se positionner favorablement par rapport au ministère en tant que figure d'autorité à propos du centre et les questions stratégiques plus généralement; une crédibilité qu'on lui reconnaît d'emblée.

Bien sûr, l'analyste sait ce qu'il sait, d'où il vient et ce que ça représente, mais qu'en est-il de l'organisme central et des anciens collègues? L'analyste qui quitte devient-il un *outsider*, ou demeure-t-il à armes égales par rapport au centre? Est-il en mesure de préserver son précieux réseau et de le mobiliser au besoin? Pour cette participante, la réponse est affirmative :

Analyste: *There's openness to that at [the center], and that probably is one of your questions, is whether I'm still able to work through the system because of my network, or have I built a network as a result. And the answer is absolutely, yes. There are people [from the center] coming directly to me [to get file] updates. And knowing where I now am situated in the file, I'm getting direct—*

M-A: *Okay, so it's not like you're persona non grata now that you're gone? [...]*

Analyste: *No. For a couple of months, it was kind of quiet. And again, things were changing, but now I have been established as one person who can get information quickly on the inside of the department for the central agency, in a very transparent way. (analyste excentrée)*

L'analyste obtient ainsi un statut d'acteur privilégié dans les activités de sa nouvelle organisation d'attache, tout en conservant des liens avec le centre. Il travaille pour le ministère, mais rend service au centre en l'informant sur les dossiers ministériels d'une manière qui est sensée pour ce dernier. Il possède des connaissances, une compréhension des processus centraux et un instinct qui le distinguent avantageusement des autres fonctionnaires. Certaines habitudes caractéristiques du travail au centre peuvent même être maintenues. Par exemple, cette analyste continue à s'adresser aux acteurs qui permettent de faire avancer ses dossiers, indépendamment de leur niveau hiérarchique.

*Leaving the central agency and having that transformation complete gives you confidence, in a way. So, again, I did not have the confidence, walking in, that I did walking out. And now I just don't care who I talk to. I'll call directors, I'll call DGs, I'll have conversations and treat everyone like equals, because we're groomed to be that way. And so, I am able to make connections with various executives within the department. [...] I actually don't care what levels you're at. Unless you're an ADM or a deputy, I'll probably even talk to you. I'll email you as long as... What I do, though, in order to ensure I'm not stepping on toes is I make sure my bosses are comfortable with that, and they never say no to me.*

Il faut beaucoup de cran et de confiance en soi pour agir de cette façon dans un contexte où ce type de comportements n'est pas usuel, a fortiori pour un employé récemment embauché. L'expérience au centre donne ainsi à l'analyste une marge de manœuvre relationnelle inhabituelle dans un contexte bureaucratique.

Ce retour dans un ministère d'exécution nécessite toutefois une adaptation au rythme et à l'ambiance de travail, à l'attitude des collègues et aux pratiques de gestion. Une telle adaptation ne se fait pas sans impatience et une certaine incompréhension.

*Especially in the early [days], because I didn't quite understand all the pieces and how they fit on various projects. And so I would always be like, "What is this team doing? Why is it taking so long, and why can't we just do it this way?" And that is a good point, because ... And I still find that in some of our work, like, there's a lot of internal politics. [...] So, there have been moments where I'm like, "This is not the way this should be done. This is not efficient, this is not effective, and we're not prioritizing or communicating or coordinating properly". So, the challenge is having to know what my role is within the organization, and knowing where I can make, where I can influence, and where I can't. (analyste excentrée)*

L'efficacité des communications et l'organisation des réunions peuvent également irriter l'analyste central, habitué à ne pas perdre de temps et à s'en tenir à l'essentiel.

*What gets me, though, are the meetings. In these meetings, something that can be ironed out in five minutes takes three hours, and I have no time or patience for this. These discussions can happen offline, and then, you know, come forward. I think I just have a different perspective on how meetings should be run, and, you know, what should be discussed versus what should not be discussed. There's things that some of my team bring up in team meetings, I'm like, "Why the hell are you talking about this here? This is not the place. So, you know, talk about it in your head or talk about it amongst yourselves". (analyste excentrée)*

Ceci est particulièrement évident dans les réunions d'équipe, où la communication stratégique semble faire défaut chez les employés subalternes, aux yeux de l'analyste provenant du centre.

*And this is very working level, and so that partially is why people don't know how to arrange their thoughts in a way for it to make sense. But, I also notice that when my team is talking to me, or folks from different teams are talking to me, they jump right into the issue and I'm like, "Stop and give me the context. I don't come from your world, so any of that's—"...*

*I feel like that's a central agency thing. You know what I mean? We do two-minute briefs, and we're so effective in them, where we can do context, intro, body, conclusion in two minutes. People don't know how to do that there, and that is hard for me. Some of my employees, it'll take them a very long time to arrive to a very simply point, like half an hour. (analyste excentrée)*

Plus généralement, il est possible que l'analyste central ne sente pas, dans la nouvelle organisation d'attache, la même impulsion pour accomplir le travail que ce à quoi le centre l'avait habitué. Il ne s'agit pas nécessairement d'un enjeu de motivation; il serait injuste de supposer une quelconque différence de motivation entre les acteurs centraux et ceux des ministères et des organismes d'exécution. La différence d'attitude serait plutôt une question de l'urgence habituellement associée à chacune des requêtes auxquelles sont sujets les analystes centraux, et surtout, de leur provenance.

*Okay, in PCO, we need to deliver on something, you don't have a choice. Like there is no... you're going to disappoint the Prime Minister! That's how high your stakes are: you're here to serve the Prime Minister! You'll get it done and that's what, you know? There's a direct line, whereas in a department I don't think they see the impact that way, right? Here, the Minister is so far away from the work that they're doing; and even the deputy, even the ADM. So they don't have that sense of urgency and that sense of importance. (analyste excentrée)*

L'urgence et la provenance dictent en quelque sorte le degré d'énergie, d'engagement et de dévouement qu'un analyste perçoit devoir déployer pour accomplir la requête. Or, il y a fort à parier qu'il est plus difficile et plus rare de ressentir l'importance d'une requête dans une organisation de plusieurs milliers d'employés que dans un petit organisme central où l'on côtoie quotidiennement les décideurs politiques. Il en va de même pour les organismes de petite taille où les employés ne sont pas, en raison du mandat, exposés à l'urgence d'agir et de produire. Au centre, le rythme effréné et la complexité des dossiers mettent régulièrement les facultés intellectuelles des analystes à l'épreuve, comme s'en surprend cette recrue :

« Je trouve qu'il y a du *brain power* là-dedans qui m'impressionne; leurs capacités, leurs connaissances, leur façon de gérer de multiples affaires en même temps... je réalise que j'avais le cerveau sur le *stand-by* pendant six ans [...], et j'essaie de remettre le *horse power* dessus! Mais en même temps, c'est réconfortant de voir la capacité mentale de ces gens-là, l'intérêt qu'ils ont. » (analyste, SCT)

Au sortir de l'organisme central, il incombe donc à l'analyste excentré d'ajuster ses attentes quant à la conduite et à la cadence du travail, ce qui ne signifie pas qu'il doive renoncer à ses manières d'être et d'agir; il doit plutôt les adapter à un rythme plus modéré—plus sain ou plus humain, diront certains.

L'après-centre n'est pas nécessairement morne pour les anciens analystes centraux. Au contraire, ces derniers se retrouvent dans une position avantageuse : ils peuvent choisir la prochaine étape de leur carrière de façon éclairée selon leurs besoins professionnels, et ils

possèdent une grande latitude—ainsi qu’une impressionnante carte de visite—pour le faire. En super-fonctionnaires qu’ils sont devenus, ils sauront mobiliser leurs précieuses compétences et tirer profit de toutes les situations, selon leurs ambitions et les objectifs de carrière qu’ils ont établis. Le pays des ministères d’exécution est, pour ainsi dire, un territoire déjà largement conquis.

## 7.5 Résumé du chapitre

Dans ce chapitre, j’ai approfondi la fonction d’examen critique qu’exercent, dans une plus ou moins grande mesure, une grande proportion d’analystes centraux. Cette analyse rigoureuse des propositions ministérielles requiert des interlocuteurs qu’ils fournissent aux acteurs centraux les données montrant hors de tout doute qu’il s’agit de la meilleure approche de mise en œuvre d’un programme, de la politique la plus appropriée considérant les engagements du gouvernement au pouvoir, de l’utilisation la plus judicieuse des deniers publics et la plus optimale des ressources ministérielles. L’examen critique est aussi désagréable pour les interlocuteurs ministériels qu’il est constitutif de l’ethos de contrôle et de surveillance propre aux organismes centraux. En ce sens, cette fonction est à la fois généralement responsable du piètre état des rapports centre-ministères et un pilier de la construction des identités sociales au centre.

De ce processus de construction identitaire émerge un élément dérivé de la fonction d’examen critique, soit celui des revendications d’objectivité des analystes centraux. Cette croyance en leur propre objectivité en regard des enjeux, des personnes et des dossiers résulte d’un processus d’objectivation requérant un important travail sur soi, avec le concours des autres. En d’autres mots, il s’agit d’un construit social éminemment intersubjectif. D’une part, ce positionnement ontologique permet aux analystes centraux, qui l’extrapolent des valeurs d’intégrité, d’impartialité et de non partisannerie propres à la fonction publique, de se distinguer des démarches présumément intéressées des interlocuteurs ministériels et de la classe politique. Elle vient également inscrire la supériorité intellectuelle et morale des acteurs centraux comme source de pouvoir et d’influence, et donc, le caractère crucial de leur contribution à la conduite des affaires gouvernementales. D’autre part, les revendications d’objectivité sont une réponse aux négociations identitaires continues entre analystes

centraux et interlocuteurs ministériels, par lesquelles ces derniers conçoivent les interactions avec les premiers non pas par le prisme des relations humaines, mais bien comme une conversation avec l'organisme central personnifié. La réification, dans ces rapports sociaux, de la dimension humaine et subjective de l'analyste central supporte les revendications d'objectivité, dans une logique de concordance entre l'être objectivé et le produit de sa cognition. Enfin, on peut comprendre ce processus d'objectivation comme une réponse ontologique et identitaire extrême à des circonstances et des exigences de travail tout aussi extrêmes qui invitent à une déshumanisation des rapports sociaux.

La poursuite de leur carrière dans un ministère d'exécution permet aux analystes excentrés de faire valoir l'ampleur et la variété de leurs compétences et de leurs aptitudes, acquises grâce à leur compréhension approfondie des dynamiques et des processus gouvernementaux. Ces analystes sont ainsi en mesure de se présenter et de se faire reconnaître comme super-fonctionnaires, une posture identitaire qu'ils doivent à leur expérience au centre, et plus particulièrement à l'intériorisation des éléments liés à la conduite et à l'exercice de la fonction d'examen critique.

Au chapitre 5, j'ai évoqué, grâce aux témoignages des participants, des aspects fondamentalement internes des dynamiques et des représentations des organismes centraux. Or, l'expérience de travail au centre ne se limite pas—heureusement, diront certains—qu'à ces aspects. En raison de la fonction d'examen critique, abordée dans ce chapitre, les analystes centraux occupent une partie importante de leur temps les yeux et l'esprit tournés vers l'extérieur, alors qu'ils interagissent avec leurs partenaires ministériels. Ces relations interministérielles font l'objet du prochain chapitre.

## Chapitre 8 : *Play the part* – Les interactions entre le centre et les ministères d'exécution

Comme les participants l'ont mentionné, les rôles de coordination et de surveillance qu'ils jouent nécessitent de fréquents échanges, qu'il s'agisse de courriels, d'appels ou de rencontres en personne, avec divers interlocuteurs à l'interne, dans les deux autres organismes centraux, et surtout avec leurs vis-à-vis dans les organismes et les ministères d'exécution. De façon générale, les analystes se voient attribués un « portefeuille » ministériel, soit un ensemble d'organisations fédérales dont ils ont la responsabilité dans leur domaine d'expertise. Dans les centres de politique, les portefeuilles sont habituellement plus vastes que dans les secteurs de programmes, car l'ampleur de la tâche à accomplir pour chaque organisation est beaucoup plus restreinte. Les analystes s'occupant des mémoires au Cabinet, des présentations au Conseil du Trésor ou des propositions budgétaires, en revanche, ne s'occupent souvent que d'un seul ministère ou organisme d'exécution; pour les très grands ministères, il n'est pas rare de voir plusieurs analystes se partager les tâches. C'est dans les interactions entre les organismes centraux et les ministères que l'expérience des analystes prend tout son sens; dans le regard et le discours de ces partenaires externes, les analystes prennent connaissance de ce qu'ils sont, ou de ce qu'ils doivent être, de façon très claire et concrète.

### 8.1 Pourquoi collaborer? Investir la relation

Les relations centre-ministères sont particulièrement intéressantes, dans la mesure où elles révèlent les liens de dépendance mutuels entre les deux parties. La raison d'être du centre étant de coordonner les activités gouvernementales, si cette coordination n'était plus nécessaire, en raison par exemple d'une profonde décentralisation dans le fonctionnement de l'appareil gouvernemental fédéral, le centre compterait des effectifs beaucoup plus restreints. Une part importante des postes au centre trouve sa légitimité dans un impressionnant dispositif de politiques, de directives et de règles destinées aux ministères et aux organismes, et dont il faut surveiller la mise en œuvre et la conformité. Une autre part des emplois centraux est liée à la régie des processus centraux et implique le conseil aux haut-dirigeants

et aux élus politiques. Non seulement le centre trouve en les ministères ses principaux clients, mais il a en outre besoin d'eux pour l'élaboration de conseils stratégiques, puisque ce sont ces derniers qui possèdent l'expertise et une bonne part de l'information, comme l'ont si bien rappelé certains participants. À l'inverse, si les ministères d'exécution refusaient de participer aux processus centraux pour accomplir leur mandat, ils n'auraient pas accès aux ressources financières, ne se verraient pas accorder le feu vert pour leurs politiques et leurs programmes, et n'obtiendraient pas l'autorisation de dépenser les deniers publics affectés à cet effet dans le Budget.<sup>23</sup> Cette collaboration, si elle est parfois forcée, peut néanmoins s'avérer positive et enrichissante. Voici ce qu'en disent un intervenant ministériel et une analyste centrale :

« Maintenant depuis deux ans, on a beaucoup d'activités dans lesquelles on doit remettre des rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor, donc une collaboration de plus en plus intense avec eux autres, parce qu'on a fait partie de plusieurs mémorandums au cabinet; on a récemment préparé des soumissions au Conseil du Trésor pour accéder à des fonds qui nous ont été données dans d'autres exercices précédents [...] Puis, on est en train de redéfinir notre espace de travail aussi, on a demandé du reprofilage de fonds, donc depuis deux ans, je peux dire, que c'est plus intense, les communications qu'on a avec le centre. » (intervenant ministériel)

*(...) [departmental clients] know their program, but we have to get it ready to go to the Board, and so [my colleague] knows what's gonna fly there and what's not, and that's something that we have to help them with. Like how are they going to make this presentable to the Board? In language that is not internal to the program, because they are living in, you know, delivery world. They are living in program delivery world. We're living in, how do you present this to ministers as something that's workable and that's working? And countable. (analyste SCT)*

Ainsi, les analystes centraux jouent, à plus ou moins grande échelle selon leurs responsabilités, un rôle d'examen critique des activités ministérielles, d'une part, et un rôle de traduction et de représentation des intérêts et des besoins des acteurs ministériels auprès d'un auditoire de haut niveau qui évolue dans un univers unique et parle un langage sensiblement différent de celui des gestionnaires et des prestataires de programme et de services publics.

*You have two hats, they always tell you, you're supposed to challenge the department on a submission but after you've done the challenge function, you're advocating for them to*

---

<sup>23</sup> Bien sûr, j'ai compris, pendant la collecte des données, que ce portrait de la logique relationnelle entre le centre et les ministères était beaucoup plus nuancé. J'aborderai cet aspect dans le chapitre 9.



*Treasury Board, saying: « Approve their submission, they satisfied all the requirement ». (intervenant ministériel)*

*I'm definitely not co-opted but [the department] did see me as somebody... If you could make a strong case and convince me, then I would be your biggest cheerleader through the whole process just as I am here. [...] If you can convince me on something, I will cheerlead for you. I'll make sure that the entire system comes together for you. (analyste, BCP)*

En échange de cette promesse de facilitation, plus ou moins efficace selon les compétences de chacun, les analystes centraux peuvent espérer avoir accès à des données pertinentes en temps opportun pour informer les supérieurs et leurs maîtres politiques.

Cependant, ces relations ne sont pas toujours au beau fixe. Parfois, les interactions centre-ministère sont historiquement tendues, et alors l'analyste se trouve en chemin miné, malgré ses meilleures intentions. À l'occasion, l'un ou l'autre (ou les deux) n'est pas disposé à collaborer de façon constructive, en raison d'un manque d'habiletés communicationnelles, d'une incompréhension de son rôle, ou d'un supérieur qui décourage la collaboration avec le centre (du côté ministériel). Voici ce qu'en disent les analystes centraux :

*(...) you know when I have in-person meetings with [department], a lot of the times, a lot of meetings they will get defensive. I can tell they don't like that I'm asking the questions, you know, they're making it sound like I'm asking a very stupid and waste-of-time question, and so I almost, now that I'm thinking about it, I almost wonder whether that type of attitude translates to the phone interactions and the lack of communication. (analyste, FIN)*

*I have to admit, now that I think about it, I was stunned by the negativity and kind of conflict that the departments came to me with; I didn't have an expectation that it would be like that. I didn't realize there was this history of... conflict-ridden mentality, and so it was shocking to me the first time I had someone on the phone who was obviously ready to just have a fight with me (rises). (analyste, SCT)*

*There's been a range of working relationships where on one end they've come to us. They are super grateful and happy to work together, so are we. It's been very fruitful and very upbeat to ones in the middle where maybe it feels a bit more obligatory, like maybe they've been asked or we've been asked. [...] I think there are others where that's the case, where the department just disagrees with the direction, or just like mine, the one I described, where we probably are on the same page, but they just keep us at a distance where then I am much less inclined to trust that they are doing 100%, in part because it's not their specialty, it's not their area of expertise. (analyste, BCP)*

Dans plusieurs cas, toutefois, une relation dynamique et productive émerge des rapports qu'entretiennent l'analyste central et son vis-à-vis.

*I really liked working with my client departments. They were appreciative of my advice. My interpersonal skills, which somehow were failing me in my own office, were really*

*serving me well with my client departments. So much of that job is relationship building, and I was quite readily able to do that. And so that was also very rewarding.* (analyste, SCT)

Et les partenaires ministériels:

*(...) I think certainly [our relationship] has evolved over the past couple of years to a point where it's an engagement with [the central agency analyst] instead of just "he's the analyst that I'm dealing with".* (intervenante ministérielle)

*So when I first started interacting with [my central agency analyst], I would have been informal, I would have been very much on the sharing side more than the not-sharing side just because that's who I am and that's my approach to work. And she, so I can't say if she would have, how she would have been if I had started more closed off, but she was also very sharing and willing to say, "Ah, maybe things are going to go this way." So we collaborated well because she reacted well to that sharing approach.* (intervenante ministérielle)

Initier et entretenir des rapports collaboratifs n'est pas une mince tâche; cela demande beaucoup de doigté, de sensibilité, de confiance en soi et une connaissance des enjeux. Pour cette raison, il est fréquent que les recrues au centre accompagnent d'abord pendant un certain des analystes plus expérimentés ou leur supérieur lors de réunions avec les interlocuteurs ministériels. La communication en réunion est un art que ces recrues doivent apprendre à maîtriser, si elles veulent bien performer dans leurs fonctions. Du côté des ministères, ceux et celles qui privilégient la bonne entente avec le centre encourageront leurs subordonnés à investir dans la relation et à la « chérir », comme l'illustre cette intervenante ministérielle, qui se rappelle les propos de sa supérieure :

*I don't remember, but I'm sure she said, "Make sure you bond with [the central agency analyst]. Hurry up and bond with [her]". Knowing that the work that the [central agency] was doing was a key piece of the work that we do within the directory, I would have been given the direct information: "Make sure you bond with her".* (intervenante ministérielle)

Si les rapports centre-ministères peuvent se faire sous le signe de la convivialité et de la mutualité, il n'en reste pas moins que ce sont des rapports intéressés axés sur l'avancement des dossiers. Une bonne dose de pragmatisme et de stratégie est donc nécessaire pour mener à bien les discussions. Les plus doués parmi les analystes centraux parviendront à établir des rapports individualisés et empreints d'une certaine authenticité avec leurs partenaires ministériels, réussissant à adopter un ton à la fois amical, en insufflant un peu de ce qu'ils sont personnellement dans ce qu'ils doivent être professionnellement, et directif, pour faire

avancer les dossiers en accord avec ce qu'ils comprennent être les objectifs de leur organisme.

## 8.2 Comment communiquer?

Les analystes centraux ont recours à divers moyens de communication pour entrer en contact avec leurs interlocuteurs ministériels. Le moyen retenu dépend beaucoup du type d'échanges qu'ils souhaitent avoir. L'échange par courriel est le plus courant et le plus polyvalent; il sert autant à envoyer des documents officiels et des ébauches que des commentaires, des avis et des réponses. Le courriel peut également constituer un enregistrement officiel d'une décision, d'une approbation ou du compte-rendu d'une rencontre. Au-delà de sa fonction de communication, le courriel permet donc de documenter l'évolution d'un dossier ou d'un enjeu. Pour cette raison, les analystes centraux savent qu'ils doivent être très minutieux et prudents lorsqu'ils rédigent des courriels destinés à leurs clients ministériels; ces courriels risquent de circuler abondamment à l'intérieur du ministère comme étant « la parole du centre ». Je me souviendrai toujours d'une réponse détaillée que j'avais fait parvenir à un client ministériel, et qui m'était revenue, par inadvertance, quelques semaines plus tard; son contenu était surligné de diverses couleurs, et plusieurs personnes avaient inscrits des commentaires à divers endroits pour montrer leur accord ou leur désaccord. Je ne pense pas que cette version du courriel m'était destinée, mais elle m'avait certainement fait prendre conscience du statut que l'on accordait, dans le ministère, à mes propos, et donc de la nécessité d'écrire de façon stratégique, cohérente et sans équivoque, car on ne sait jamais qui lira ce courriel...

Le courriel peut être utilisé pour obtenir une information rapidement, mais plus souvent, il n'invite pas à une réponse immédiate. Les analystes préfèrent appeler lorsqu'ils requièrent un élément d'information de façon urgente. Du côté ministériel, on préfère généralement les courriels, pour des raisons évidentes, même si on sait qu'il est plus probable d'obtenir une réponse du centre en téléphonant; les courriels demeurent parfois sans réponse, comme le montre cet intervenant ministériel spéculant sur ce sujet :

« C'est tout le temps des communications par courriel, pour me faire préciser les façons de faire, pour que je puisse amalgamer leurs façons de faire avec nos façons de faire à l'interne, pour m'assurer qu'on s'en va au bon endroit, au bon temps. [...] Donc c'est des

communications régulières avec nos analystes, et je les appelle au téléphone; des fois ça va plus vite. Des fois, je trouve qu'ils sont plus réticents à écrire des documents. Ils ont peur que ça devienne une norme, un guide, je ne le sais pas pourquoi ils ont peur... Ils ont peur... ou ça prend plus de temps? Parce qu'ils sont soumis peut-être à des règles internes. Je sens qu'ils ont des règles internes, une hiérarchie à regarder, donc c'est difficile des fois d'avoir une réponse rapide d'eux autres, donc ça va plus vite des fois au téléphone. Et là, au téléphone, il n'y a rien d'officiel, écrit, donc on dirait que ça va mieux, la discussion va mieux. » (intervenant ministériel)

Cet extrait illustre bien la méconnaissance générale des fonctionnaires au sujet de l'organisation du travail dans les organismes centraux. À lire les suppositions de cet intervenant, on croirait qu'il tente de se faire une idée des pratiques de gens situés dans un autre pays, appartenant à quelque autre culture dont il ne sait strictement rien, alors qu'il s'agit de fonctionnaires fédéraux comme lui ne se trouvant en fait qu'à quelques rues de son bureau...

Les rencontres en personne sont moins courantes, et revêtent habituellement un caractère plus officiel : le lancement d'un processus, le franchissement d'une étape décisive, un obstacle à surmonter, ou un désaccord à résoudre qui nécessite la présence des supérieurs. Si on prend un temps précieux pour se rencontrer en personne, c'est qu'il y a une raison valable. Pour un interlocuteur ministériel, recevoir la visite d'un analyste central peut être interprété comme un signe d'ouverture, un intérêt sincère à comprendre le client ministériel et à travailler avec lui.

*Most of the time email. Also, he phones me. Nowadays people usually do email. [My central agency analyst] is one of the people who picks up the phone. And so do I. Because sometimes it's things we don't wanna put in an email. A lot of times, a lot of the back and forth we do on email, on phones, we also meet in person from time to time. He comes to the department. (intervenante ministérielle)*

*More often than not it's phone calls and emails. I think during our really busy time, during budget, it's hard to get face-to-face meetings, just because it's hard to walk away from work for an hour or two to have those meetings. A lot more phone calls, I'd say. Face-to-face has its benefits, of course, so that's helpful to do it like that. [...] You can play off people's reactions, or whatever. It's more interactive in person than it is on the phone, as you can say for anything. But, still, phone calls work pretty well. (analyste, FIN)*

*Rarely in-person meetings. [...] It's generally over the phone or by email. It depends on the urgency or the need for the information. [...] We have that quick necessary exchange of information based on the urgency of the need, but then other times we'll have the more—if we have the time—broad conversations in terms of not just on one issue, but*

*sort of jump through a couple of things [...] just to touch base and update one another.*  
(intervenante ministérielle)

J'avais réussi à établir d'excellents rapports avec un organisme de mon portefeuille, notamment parce que je prenais le temps d'aller les rencontrer dans leurs bureaux, situés en banlieue d'Ottawa, ce qui était plutôt rare pour eux. Je prenais un temps fou pour m'y rendre en taxi, période durant laquelle je répondais frénétiquement à des courriels pour « gagner » du temps, mais je savais que ces visites signifiaient beaucoup pour ces partenaires ministériels. Un jour, ils ont fait parvenir une lettre officielle à ma directrice générale pour signifier leur appréciation de mon implication auprès d'eux. J'ai conservé cette lettre, ainsi que le courriel de mon sous-ministre adjoint à l'époque, message qui ne comptait que quelques mots : *Thank you for making us look good.*

En l'absence d'une rencontre en personne, les appels téléphoniques permettent de s'exprimer franchement; peut-être de divulguer de l'information qui ne pourrait être transmise par écrit. Entendre la voix et percevoir le ton et l'attitude générale de l'interlocuteur ont une valeur inestimable qu'un échange par courriel ne réussira jamais à reproduire, malgré la prolifération des émoticônes... Échanger de vive voix est un contact humain authentique plus propice à l'établissement de rapports cordiaux, ce que comprennent les analystes.

« (...) je n'aime pas les échanges par courriel de nature. Je suis une personne qui est plus *focus* comme on dit, sans vouloir dire directe ou bête, mais mes échanges courriels sont plus opérationnels, *to the point, bullet* dans certaines circonstances. Dépendant comment la personne à l'autre bout, comment elle s'est levée ce matin-là, les difficultés à la maison, les pressions au travail... [elle] peut décider de dire « qu'il mange de la merde » ou dire « *ah great* bonne idée », pour le même mautadit courriel. Donc de nature, j'essaie de faire plus par téléphone. Je me suis promis [...] [d']aller les rencontrer. Je vais aller interagir avec eux autres (...). » (analyste, SCT)

*The farther along I go, the more I understand that your face-to-face or on-the-phone interactions can be even more important in terms of moving a file ahead.* (analyste, SCT)

J'aborderai plus loin la question de l'influence et les dispositifs dont peuvent se prévaloir les analystes pour l'exercer. Pour ces derniers, tous les moyens de communication sont bons pour joindre les partenaires externes. Gardant toujours en tête cet impératif d'efficacité, ces derniers choisiront le moyen le plus approprié pour arriver à leurs fins—un analyste m'a même avoué avoir recours aux textos à l'occasion pour s'assurer de joindre immédiatement son client ministériel lorsqu'il requérait une réponse très urgente à une question provenant

d'un haut-dirigeant! Pour ces analystes, il n'y a, pour ainsi dire, pas d'interdit; l'essentiel est d'atteindre ses objectifs de façon efficiente et efficace. Et pour y arriver, instaurer une confiance mutuelle est primordial; encore ici, l'information est le nerf de la guerre.

### 8.3 Confiance : l'information comme gage de fiabilité et de bonne volonté

La relation entre les analystes centraux et leurs interlocuteurs ministériels peut parfois s'apparenter à un mariage de raison; le cœur n'y est pas, mais la logique et les mécanismes gouvernementaux ainsi que les intérêts respectifs forcent les uns et les autres à interagir. Au-delà des personnalités, des aptitudes et des spécificités des enjeux qui peuvent faciliter ou nuire aux interactions, la confiance mutuelle joue un rôle clé dans l'établissement et le maintien des relations centre-ministères. Cette confiance s'appuie sur la promptitude à communiquer et à répondre aux demandes, l'exactitude de l'information et des données transmises et la compréhension du rôle de l'interlocuteur et du contexte dans lequel il évolue. En raison du haut taux de roulement des analystes centraux et des pressions multiples qu'ils subissent dès leur entrée en poste, susciter la confiance de leurs partenaires ministériels pose au départ un imposant défi, dans la mesure où ils ne maîtrisent pas les dossiers.

*The only way is to be trustworthy. The only way to manage those relationships other than to be kind, other than to be sympathetic and straightforward, is to know your stuff. And if you give bad advice, it'll so quickly come back to bite you. And that's why it's so hard to be a new analyst there. Because you're faced with trying to give advice when you don't even know the files yet. That is such a difficult position to be in. (analyste, SCT)*

*(...) I've had in my life a lot of success with interacting with people very genuinely, and so I brought that into meetings. I would try to be honest, be open, be more accessible than other central agency analysts, and this I felt it was generally successful, provided that I supported it with enough insight into the file. If you bring this open attitude and you don't know your file, then people really don't like that because they don't have confidence in you (rires). (analyste, SCT)*

Une admission d'ignorance ou d'incertitude de la part d'un analyste central face à un dossier ou une question est tout simplement inacceptable :

« Fais jamais ça; **t'es l'agence centrale**, faut que tu démontres de la confiance, faut que tu démontres que t'es en charge [...] On peut penser que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'aura jamais personne de nouveau. [Mais] ça c'est impossible (...) » (analyste, SCT)

Dans ces relations très codées où la méfiance représente l'attitude par défaut des protagonistes, l'information apparaît comme la principale monnaie d'échange et un gage de fiabilité et de bonne volonté. Mais il y a cependant beaucoup de réticence chez les partenaires ministériels, qui ont davantage à perdre en partageant de l'information avec le centre, car envoyer un document au centre, c'est prêter flanc à la critique, et risquer que cette information soit utilisée contre le ministère.

« Il y en a qui font beaucoup attention à ce qu'ils partagent avec les organismes centraux, parce qu'ils veulent vraiment que ce ne soit pas mal perçu, ce qu'ils peuvent envoyer comme information, alors que d'autres vont [dire], "j'aime mieux être très ouvert dès le début, j'envoie tout, avec une mention comme, c'est pas fini, ça n'a pas été approuvé, s'il vous plaît ne pas partagez..." [...] Ils vont être très confortables, et je trouve que ce type de relation-là est beaucoup mieux pour nous, parce qu'on ne cherche pas nécessairement tout le temps à écraser ce qu'ils font. Oui on le remet en question, mais c'est juste parce que c'est ça notre travail. » (analyste, FIN)

*I think often when I check in, I get the sense that they perceive me to be checking up on them about something they've not done or something that they've not done satisfactorily. I get the sense that they don't want to send me things unless they feel very comfortable with it and it's checked by multiple people. Unfortunately for them, this is also true where I don't have a very high degree of trust with them because they haven't communicated very much. I think in that interaction there's a felt power dynamic.* (analyste, BCP)

Néanmoins, de part et d'autre, on cultive la confiance à coup de parcelles d'information offertes au compte-goutte, en aparté et au moment opportun. Cet accès à de l'information privilégiée et officieuse, tant du côté de l'analyste central que de l'interlocuteur ministériel, nourrit et solidifie la relation.

*He and I have developed I think a very transparent communication, but both of us know there will always be some information that we can't share. Like it's just the reality. And, there will be times when I'll say, listen, I'm not supposed to say this to you, but you need to have this information. But, again, that's me taking a risk for myself, but feeding our relationship ... not just the relationship but the issue, wanting to move the issue forward.* (intervenante ministérielle)

*(...) usually, in the central agencies, you keep your information really well-guarded. I do make a bit of an exemption for [my departmental contact] sometimes, not all the time, but on specific occasion, if we have the same goal [...], and I think letting her get a flavor or a taste of what some of the other actors are doing behind the scenes helps her defend against some of those attacks that she might get from Department of Finance or, sometimes, the political level too.* (analyste, BCP)

Le lien est d'autant plus aisé lorsque l'interlocuteur ministériel a déjà évolué dans un des organismes centraux. C'est alors comme si l'analyste central percevait dans le partenaire ministériel un initié, quelqu'un qui peut le comprendre, ce qui pourrait expliquer, du moins

en partie, la valeur inestimable d'une expérience au centre. Cette familiarité basée sur l'expérience du centre tend à accélérer la construction d'une confiance mutuelle, comme l'explique cette « transfuge » du centre :

Partenaire ministérielle: *So, to be honest, [central agency analysts] have a bias when they're dealing with people outside of central agency. So if they had somebody who used to be in Finance, they do consider them more competent, one of them, like an easier working relationship to move things forward. [...] But I think it was based on notions of trust. Because they at least knew that I had been on the other side, I understood sensitivity. I would maybe not mention it to someone else, I could keep it to myself. I could understand the context whereas perhaps they might not be comfortable going that far that soon with someone totally new. To somebody who didn't understand where they were coming from.*

M-A: *Going the extra mile with someone they didn't know and trust.*

Partenaire ministérielle: *Exactly. And you know, I would do it the other way too. They would ask me for some information and I would be like, listen, this isn't approved on my end. But I'll give you a copy of the briefing just so you know what's going on.*

*I think I definitely push the boundaries especially my relationship with [my departmental contact] and probably sharing more than I probably should, to give her a peek behind the curtain. A few things help. The fact she once worked here before my time. She worked here for five and a half years. She knows how the place works. That helps. (analyste, BCP)*

Une sorte d'intimité s'installe ainsi entre les fonctionnaires, qui alternent de plus en plus aisément entre un ton strictement professionnel et la confiance. Mais construire de telles relations prend beaucoup de temps et un investissement continu.

*(...) there's a lot of sensitivity and apprehension about collaborating with PCO and sharing with PCO (...). [...] So, I think the initial perception is, "Oh God, PCO is calling". Or, you know, "they need something from us". [...] I think over time you establish strong relationships based on trust, but it takes a longer time than I have ever had to do in a line department. (analyste, BCP)*

Ces relations demeurent fragiles et potentiellement antagonistes, du fait d'un rapport de force qui semble de prime abord favoriser les organismes centraux.

C'est d'ailleurs la principale limite à ces relations : bien qu'ils aient intérêt à collaborer, les analystes centraux peuvent se permettre, bien davantage que leurs interlocuteurs, de ne pas



retourner systématiquement les faveurs qui leur sont faites, ce qui tend à irriter ces derniers.

Il ne s'agit pas de relations égalitaires, loin de là.

*(...) there could be a give and take but the people who are there, whether it's because they've been too used to having the authority of central agency power for too long or it's just a competency that's lacking, they have not been able to frame it as the quid pro quo.*  
(intervenante ministérielle)

*You know, the typical problem with the central agency-line department relationship is, it's supposed to be a give and take, but when one party starts feeling that they're doing all the giving... [...] So the breakdown that would happen with the previous analyst, there would be a lot of information asked of us. We would be providing it. And working quite hard, later hours, overtime, to get this information to them. But then when we would begin a follow-up to see what happened, "what debrief did you get from your director general?" Radio silence. Not answering our emails. Because I don't know whether they didn't want to share the debrief with us. Or she was too swamped with other things. But it's a bit of a breakdown for me in our relationship because I'm being asked, "So what did Finance say after seeing that information?" I don't know because I can't get a hold of the analyst.* (intervenante ministérielle)

« (...) des fois il doit y avoir un peu de frustration, parce qu'eux autres ils nous donnent énormément d'information, et nous autres, on n'est pas toujours donnant-donnant. Donc, ça doit être ça un peu la perception... [...]

Si je peux en parler très ouvertement je pense qu'il y a des gens qui jouent des jeux des fois—c'est ma perception—dans les autres ministères; qui font exprès pour retenir de l'information jusqu'à la dernière minute pour essayer de coincer les organismes centraux quand vient le temps de prendre des décisions. On le voit beaucoup dans le processus du Cabinet, je trouve, des choses qui viennent à la dernière minute. Pour nous, d'avoir une journée pour réviser un mémo au Cabinet de 50 pages, ça pose beaucoup de difficultés. Mais je pense que des fois c'est fait de manière volontaire. Ça, ça peut créer des tensions.» (analyste, FIN)

Ainsi, les intervenants ministériels critiquent les acteurs centraux pour leur manque de transparence; les analystes centraux ne sont pas en reste : ils prêtent parfois de mauvaises intentions aux partenaires ministériels, suggérant qu'ils cherchent à minimiser le contrôle qu'ils exercent sur les documents qu'ils soumettent, voire même à contourner l'action de ces derniers.

*(...) a department will try to reduce the margin of analysis that comes from us, right? Because that could mean a variety of things, like, we're helping them to shape a position for the Prime Minister, for the Clerk, two of the most important people in all federal government right? And so, I think that what we get here in terms of information is not always the real [thing] (...).* (analyste, BCP)

*Well, sometimes it's not a good idea to have PCO too involved in your files, because you know then they'll want to influence it, perhaps too much, right? So, it's always a balance in terms of what type of advice are you getting.* (intervenante ministérielle)

Ces présupposés n'aident certainement pas à établir une confiance mutuelle. L'état des relations a beaucoup à voir avec la connivence naturelle entre les protagonistes impliqués et la réputation qu'attribuent les analystes centraux aux acteurs ministériels, voire à l'ensemble de l'organisation. Cela dit, j'ai compris que même dans les relations positives et constructives, les rapports entre le centre et les ministères d'exécution ressemblent à un complexe jeu de rôles où l'illusion et les faux-semblants sont monnaies courantes.

#### 8.4 Mise en scène et orchestration

Car je n'invente rien : tant les intervenants ministériels que les analystes centraux interrogés maintiennent qu'il y a, dans ces relations, une dimension dramaturgique cruciale au bon déroulement des échanges et à l'avancement des dossiers—chacun y joue un rôle. Le grand paradoxe des relations entre les analystes centraux et les interlocuteurs ministériels réside d'ailleurs dans la combinaison de cette idée d'une confiance mutuelle et de l'admission du besoin de manipuler, d'orchestrer et de mettre en scène les échanges de vive voix et les rencontres en personne. Si on ne peut persuader la partie adverse du bien-fondé d'une démarche, d'une politique, d'un programme ou de sa mise en œuvre, il faudra l'amener, par des moyens détournés ou à l'aide de méthodes discursives, à reconsidérer la proposition, à se l'approprier et éventuellement à la cautionner. C'est entendu, et certains diront que c'est la seule façon de procéder.

Au centre, plusieurs analystes ont recours à une forme de dépersonnalisation, d'attribution à autrui, d'éloignement ou de retrait des décisions prises ou des positions adoptées au sujet d'un enjeu ou d'un dossier. Ainsi, ces dernières proviennent d'un quelconque haut-dirigeant, voire même d'un élu politique, et non pas des analystes, même si, dans les faits, ce sont eux qui font les recommandations; ces analystes jouent un rôle actif de premier plan dans la prise de décision et le positionnement du centre.

*(...) it's easier I think sometimes for me to depersonalize it and to invoke the other authority than to say, "I don't think you're doing a good job", or "I don't think this is going very well". (analyste, BCP)*

*You'll probably find this manipulative. I think she's manipulative back towards me but one of my tricks that I do with her is instead of saying that I have a problem necessarily with something she's proposing, I characterize it. This is being in her self-interest somehow, so I have to say things like, "I'm really concerned that the Prime Minister would be concerned for this reason or that reason, or my Deputy Minister, or we need*

*to be able to defend this from the Department of Finance when they're against you". If she sees that there's a common enemy or a common person there, and I characterize this as being in her self-interest, she'll be more receptive to the hard news because if she sees me as an ally, she'll work with me, she'll share information, she'll be more collaborative.* (analyste, BCP)

*You have to, and it's not to name drop, you know, I'm not trying to name drop the Prime Minister. I have only been in the room with him, you know, a handful of times, but it is the purpose of what we do here. And so, you have to be clear about that. Otherwise you'll be ignored.* (analyste, BCP)

Bien sûr, je suppose que le fait de mentionner un sous-ministre influent ou même le Premier ministre doit peser lourd dans l'exercice de persuasion ou de manipulation; qui oserait s'opposer à la volonté de ces haut-dirigeants? Et il est fort possible que dans certains cas, ces acteurs clés de l'exécutif éprouvent effectivement des réserves au sujet de l'une ou l'autre des propositions ministérielles. Il n'en reste pas moins que peu de fonctionnaires fédéraux peuvent aisément et de façon convaincante évoquer le Président du Conseil du Trésor ou le sous-ministre des Finances pour faire progresser un dossier. Il y a quelque chose de spectaculaire et de profondément éloquent dans ce geste d'éclat. Qui est suffisamment à l'aise et confiant pour utiliser une telle ruse? Les analystes centraux pourraient-ils réussir autrement?

Cela dit, tous les partenaires ministériels ne sont pas dupes. Les plus expérimentés dans les interactions avec le centre voient clair dans le jeu, et sont en mesure de mettre les propos de leur analyste central en perspective. Comme me le mentionnait l'une des intervenantes, lorsqu'elle rapporte le contenu des échanges à ses supérieurs, elle prend bien soin de mentionner qu'il s'agit de la position de son analyste, et non pas celle du sous-ministre adjoint, du sous-ministre ou de l'organisme central de façon général. Les interlocuteurs ministériels n'hésitent d'ailleurs pas à avoir recours à la ruse ou à la tromperie; comme les acteurs centraux, ils jouent le jeu. Je reprends les propos d'un analyste me décrivant les tractations et les faux-semblants :

Analyste:	<i>She's got orders and directions. Whenever she interacts with me, she has to pretend that she loves it and she's putting this position. Often, I can see pretty good, pretty clear through that.</i>
M-A:	<i>You can see the script when there's a script?</i>
Analyste:	<i>I can definitely see the script, and when there is a script, I can definitely find a way to read between the lines, especially if [she] and I agree on it, and still marshal all my powers or my forces here to go</i>

*against her script and actually go for what I actually think is good public policy.*

M-A: *Okay. The way you describe this to me, it-*

Analyste: *It's quite sophisticated.*

M-A: *It is. Yeah, that is sophisticated. That must be exhausting.*

Analyste: *It's the only way to get things done. I think if one were to not act in that way, we would actually have suboptimal outcomes. We would have bad decisions.*

M-A: *It's necessary?*

Analyste: *It's critical. I'm convinced of it. (analyste, BCP)*

Il apparaît donc crucial, selon cet analyste, de louvoyer, d'être perspicace et extrêmement perceptif face aux interlocuteurs ministériels. Pas de place pour la candeur ou la naïveté dans ces relations; tout est stratégie, anticipation, méfiance, illusion. Une dynamique sophistiquée qui use avec le temps, comme le suggère cette intervenante ministérielle :

*People definitely get jaded. That's human nature. You get jaded, you get hardened. So I'm sure [our central agency analyst has] had times working with us where he thought "man, these guys are just driving me nuts", and you lose your patience, you know? Everybody's human, it happens. (intervenante ministérielle)*

Les analystes centraux doivent « jouer dur ». Ils évoluent dans des milieux où tout est urgent et important, milieux qui leur ont appris à se méfier, à décoder les arrière-pensées et les motivations profondes; peut-être cela contribue-t-il à la réputation peu envieuse qui leur colle à la peau.

Mais je reviens à la manipulation, une lame acérée, mais à deux tranchants, qu'il faut utiliser de façon très avisée, au risque de la voir se retourner contre soi. Après tout, selon cet analyste, Ottawa demeure une toute petite planète...

*Some people are better manipulators ... it's such a loaded word with a negative connotation, though you can manipulate for altruistic reasons, but some people are better manipulators than others. One of the challenges you also have is some people manipulate but they manipulate untruthfully by putting false information out there. That's a whole different game that breaks trust and I think if you break trust, government in Ottawa is still pretty small. (analyste, BCP)*

« Manipuler pour des raisons altruistes ». Dans la conception de cet analyste, manipuler sert à l'occasion l'intérêt d'autrui; on le manipule pour son bien, en d'autres mots. En ce sens, cette forme « d'altruisme » à laquelle prétendent les analystes centraux référerait à un ordre supérieur d'intérêt, celui des Canadiens en général, mais ceci reviendrait ni plus ni moins à

admettre que ces derniers ont le monopole du bien commun, ou du moins, qu'ils sont davantage en position de déterminer les actions publiques qui y contribuent le mieux. Cet extrait annonce ainsi une autre dimension fort intéressante de l'expérience des analystes au centre, soit celle du statut de leur point de vue, supposément plus éclairé, du fait de sa construction par le truchement de diverses sources, certaines particulièrement sélectes, et le déploiement de leurs fines habiletés analytiques et d'une intuition politico-stratégique sans pareil. Une telle posture renvoie aux prétentions d'objectivité qu'évoquent, plus ou moins ouvertement, plusieurs des analystes, comme il en a été question au chapitre 7.

Ainsi, si l'on accepte, de part et d'autre, une forme de manipulation apparemment bénéfique pour l'atteinte de résultats, il y a néanmoins des limites à ne pas franchir, au-delà desquelles la confiance mutuelle est brisée. Et alors, il est possible que l'analyste se retranche dans la posture « naturelle » que l'on attribue, à tort ou à raison, aux acteurs des organismes centraux, cette logique bête et méchante de surveillance et de contrôle. Si l'analyste avait au départ adopté une attitude d'ouverture, amiable, voire même chaleureuse, face à son interlocuteur ministériel, il n'est pas exclu que le ton rébarbatif ou l'ignorance de cette main tendue le renvoie à une disposition autrement plus froide et moins conciliante.

*In this particular instance, I try to send the message, look, I'm trying to be helpful. [...] I don't know that they have understood or internalized or are convinced of those things, so now it's become much more of a relationship, at least for now, of I am monitoring you. (analyste, BCP)*

Cette logique de surveillance s'appuie sur de nombreuses règles, directives, marches à suivre et autres étapes de processus qui rappellent le caractère fondamentalement rationnel de l'organisation bureaucratique, même édulcorée, selon les participants, des organismes centraux. Le retranchement dans l'habituel ethos de contrôle au centre rime donc nécessairement avec une application rigoureuse des règles et des échéanciers, qui prennent alors l'allure de sanctions ou de punitions dirigées vers les interlocuteurs ministériels : l'absence de collaboration ou l'apparence d'obstruction joue en défaveur des ministères d'exécution. L'exercice du pouvoir d'influence n'est jamais très loin : les échéanciers sont beaucoup plus flexibles quand ces derniers font preuve de bonne volonté... S'ils se permettent une telle flexibilité, les analystes centraux semblent plus critiques envers leurs supérieurs, lorsqu'il s'agit d'adoucir l'application des règles. Lorsque ces derniers n'appuient

pas une approche stricte à cet effet, les analystes centraux doivent user de la proverbiale poudre à jeter aux yeux de leurs partenaires ministériels pour renforcer le respect des règles, envers et contre tous.

*(...) because I don't have the support of my senior management I try to train my department into almost believing in this mystique, these rules that we're really harsh on, even though I know that when push comes to shove, we're not. I need to keep the illusion of rules as much as possible, otherwise it's just pure chaos. (analyste, BCP)*

Similairement, les analystes peuvent user d'artifices auprès des clients ministériels, par exemple en instrumentalisant les formalités des processus centraux et autres aléas procéduraux pour appuyer leur discours réprobateur et, ultimement, leur pouvoir d'influence.

*I try to manage the way I communicate to the department. For example, if I have a memorandum to Cabinet that is late, and we're in an internal planning meeting and, you know, normally [my superiors would] wanna make the exception and let late [departmental] documents come in and we realize that there's too many items for that Cabinet meeting, I'll then volunteer [my client department's] late document to be pushed off to another meeting. And when I talk to the department I'll communicate it as, you know, "your item was moved to a later meeting. One of the reasons that it was moved was because your item was late". You know, so I'll [be] kind of hinting that because you were late and you didn't follow the rules, it put you at risk of being bumped even though it was really the fact that the meeting was too full and it wasn't really an important issue or whatever the current actually issues are. (analyste, BCP)*

Dans le monde des analystes centraux, il faut faire flèche de tout bois, et être impitoyable à l'occasion, toujours dans l'objectif louable de faire avancer le dossier dans le sens de ce que l'on considère être la « bonne » voie. Ce, toutefois, sans perdre de vue l'importance du maintien d'une relation positive avec l'interlocuteur ministériel, exercice périlleux s'il en est un.

*One of the things I guard against is it's very important for my ongoing relationship with [my departmental contact], for her to believe, which is true, that I am an ally, that when I disagree, it's not personal. Because otherwise—I don't want to poison that well, poison that relationship (...). (analyste, BCP)*

Il faut pouvoir se positionner comme allié, et éventuellement poser les gestes qui font des analystes centraux de véritables alliés des ministères. Mais ce positionnement n'épargne pas les jeux de coulisses, l'orchestration et ultimement la mise en scène d'une relation à la fois authentique et factice sensée résulter en une alliance, prenant toutefois les allures d'une guerre larvée. Mais qu'on se le tienne pour dit, il n'y a ici ni bons, ni méchants; que des manifestations de rapports complexes et hautement nuancés, comme le rappelle cet analyste :

*(...) I know that [my departmental counterparts] manipulate me much more than I manipulate them. Yes, I know everything is orchestrated; every interaction the department has with me is well thought through. Every word that comes out of their mouth, every document they have... Most departments will not send a piece of paper or an email without their Deputy having seen it first, right? And they make sure that they very carefully manage the information they provide to the central agencies [...] They're very, very, very careful about that, so much so they'll do little things like, they'll ask you, "Oh are you interested in a promotion? You wanna work here one day?", trying to flatter you to make you feel like, you know, if we're easier on them they'll do something good for your career [...]. There's a lot of that stuff that goes on in the background. (analyste, BCP)*

Il semble effectivement y avoir beaucoup en arrière-plan dans les coulisses des interactions entre ministères et analystes centraux; beaucoup d'intérêts parfois divergents, de considérations, de rumeurs, de bourdonnements dans leurs oreilles et d'échos plus lointains, autant de « bruits » dont il faut faire sens ou ignorer. Alors que le ballet entre le centre et les ministères se poursuit, aussi sophistiqué qu'astreignant, les analystes poursuivent, telles de puissantes machines analytiques, l'évaluation cognitive et affective des acteurs, des enjeux, des options et de leurs issues. Et ils prennent action, usant d'autorité et d'influence, portés par un rôle qu'ils ont maintenant profondément intériorisé, comme une sorte de vérité.

## **8.5 Autorité et influence : être par les autres**

Forcés à l'ingéniosité, à l'effcience et à l'efficacité, les analystes centraux ont ce potentiel d'influence qui dépasse largement le niveau hiérarchique qu'ils occupent. Ils peuvent ou non en être conscients, choisir ou non de l'exercer, et avec plus ou moins de doigté, certes, mais ceux et celles qui s'en prévalent, qui en ont l'intelligence et la perspicacité, prennent rapidement la pleine mesure de ce « pouvoir ». J'ai noté, dans leurs témoignages, autant d'assurance que d'humilité à ce sujet, et même, dans certains cas, une grande lucidité dans la signification de cette influence et de leur rôle lorsqu'on les replace dans le grand schéma des choses. Néanmoins, il y a là un élément hautement spécifique de l'expérience dans les organismes centraux, comme je l'ai souligné au chapitre 6.

*(...) that moment in my early days at PCO, where I was giving direction to [a department] on my file and I had phrased it in a way that it was my opinion. So I said: "We need to advance this file in this way, and those are my views". [The department clients] asked me "Are those PCO's views?", and I said, "No, those are my views". And they said, "Well, you're PCO". And so, I said, "Yeah, I guess you're right"...*

*And so, that was my eureka moment, when I realized everything I said, no matter what it was, informally or formally, were PCO's views. And so from that moment forward I realized it—the power, the soft power we have and the authority we have as PCO analysts to direct the federal system to go in a certain direction or to deep dive or dig deeper on a certain issue. (analyste, BCP)*

*I interact with you know, directors, DGs and ADMs and Deputies, regularly. But they're not my peers, you know, but I ... So it's a lopsided power balance [...] sometimes in my favor and sometimes not. Because they get paid probably double that I do, right? And they've got 10,000 employees under them and I'm just me. And I have no employees underneath me, but I'm very influential in the sense that I get to write my advice to Prime Minister. (analyste, BCP)*

### **8.5.1 Dispositifs discursifs d'exercice de l'influence**

Bien que la dépersonnalisation et l'attribution à autrui soient des méthodes admises de persuasion ou de manipulation, leur efficacité et leur légitimité reposent sur une responsabilité bien tangible des analystes centraux, soit celle d'écrire ou de présenter oralement des avis, des notes et des mémos destinés aux grands dirigeants, administratifs et politiques, du gouvernement fédéral. Il n'y pas là de faux-semblant ou de vues de l'esprit; c'est ce pour quoi on les paie. L'influence vient ainsi dans un premier temps de cette capacité effective de rendre compte du travail—de sa qualité, du progrès ou de ses résultats—accompli ou non par un ministère. Considérant que la dernière chose qu'un fonctionnaire souhaite, dans l'exercice de ses fonctions, est de mettre ses supérieurs dans l'embarras, l'idée qu'une possible erreur ou lacune dans le travail, aussi minime soit-elle, puisse être exposée par le biais des analystes centraux est pour le moins une perspective que peu accueilleraient avec enthousiasme. Ces derniers ne se cachent ni ne se formalisent d'exercer cette influence.

*(...) if I'm asking for something, it's usually to support a product that is going to the Prime Minister, or to the Clerk at work, right? And so, that is actually exactly how I communicate out: "The purpose of this is to support us reporting on progress to the Prime Minister". And then so, with that, comes a lot of pressure and weight, right? [...] I don't know what it feels like to hear that from the other side to be honest (rires). Me, I have no idea what that feels like. (analyste, BCP)*

*Because A, the interests are different. [Client departments] would probably rather do or think about something else than what I am asking. B, in those cases, sometimes I feel like to put a higher sense urgency or visibility, because it's not necessarily their preferred engagement, I have to flag, "this is a question I'm getting from the Prime Minister's Office". It's not just [me] being curious. It's not just [me] being nosy. I am answerable to these people, and now I have to tell you that. [...] If in my efforts I'm not getting through, then I'll raise it. Now instead of me asking informally or having calls every so often, it's okay, well, you have to report back on these briefings directly with [...] the Prime Minister's Office now. (analyste, BCP)*



*Yeah, I would say you do have a fair amount of influence over them, on a day to day sort of basis (...).* (analyste, FIN)

*One of my checks here is I get to tell Cabinet and even the Prime Minister that I disagree with [the department].* (analyste, BCP)

La maîtrise d'un tel dispositif s'acquière avec le temps et l'expérience; lorsqu'elles découvrent ce potentiel ou le voient se déployer chez leurs collègues plus expérimentés, les recrues ressentent de prime abord un certain malaise, et ne comprennent pas bien comment en faire un usage nuancé, même si elles en saisissent l'utilité et la nécessité.

« (...) « je suis toujours le même gars. Je suis là pour t'aider à faire passer ta soumission; prends mes commentaires si tu veux, moi je sais ce que je vais amener au Ministre dans le [mémo] »; et c'est là que c'est un peu... Comment dire à une personne, « Écoute, moi je n'ai pas le pouvoir décisionnel sur ta soumission, c'est les ministres qui l'ont. Les ministres, au travers de mon analyse, vont savoir ce que j'en pense. Là présentement, ça s'en va dans la mauvaise direction »? Comment tu amènes ce genre d'information-là, sans que ça paraisse comme étant une *threat*? » (analyste, SCT)

L'évocation ou le rappel par l'analyste central de la finalité des échanges constitue un puissant dispositif d'influence sur l'interlocuteur ministériel. Il s'agit certainement d'une injonction à coopérer, mais que ce dernier obtempère ou non a peu d'importance, car l'analyste central devra invariablement, dans l'exercice de ses fonctions, rendre compte et aviser. En coopérant, le partenaire ministériel peut espérer contribuer à l'avis, ne serait-ce que par son attitude engagée, puisque quoi qu'ils en disent, la perception que se font les analystes centraux de la disposition des acteurs ministériels à collaborer avec le centre joue aussi dans la construction du conseil, aux côtés des données probantes et des éléments de contenu liés à l'enjeu.

Beaucoup des communications entre le centre et les ministères d'exécution se font par courriel, particulièrement lorsque la communication revêt un caractère plus officiel dont on souhaite conserver une trace. C'est le cas par exemple des commentaires que produisent les analystes centraux sur les documents soumis au centre par les partenaires ministériels (présentations au Conseil du Trésor, mémoires au Cabinet, propositions budgétaires, etc.). Ces commentaires écrits, que les destinataires ne peuvent ignorer et auxquels ils sont obligés de répondre, constituent un dispositif puissant pour les analystes centraux. Les échanges qui s'ensuivent ne sont pas toujours très courtois ou plaisants.

*One place I get a really typical, central-agency interaction that was not very pleasant was the way—like we write comments, so as we know, written interactions are frequently not as pleasant as interpersonal...you know, face-to-face interactions. So, I would write comments on a submission, and then the department would write comments on the comments, and those were real snarky. Oh yeah, you should read this stuff, like... Yeah, it was just obvious the deep resentment of the criticism. [...] The written comments however, do have an enormous amount of influence, because you make specific requests, and the department is obligated to follow up on these requests, and respond to them in writing, so that's definitive (...). (analyste, SCT)*

Lorsqu'ils écrivent ces commentaires, les analystes centraux sont bien conscients de leur impact sur l'interlocuteur ministériel, ses supérieurs et jusqu'au bureau du Ministre, ce dernier étant le signataire du document. De tels échanges peuvent révéler la profonde animosité qui prévaut entre le centre et les ministères, animosité qui souvent dépasse les interlocuteurs, mais dont ils sont par défaut les représentants.

*(...) even though you're dealing quite widely with a lot of different relationships, the internal workings of TBS are very private. Like you're in, you don't—like nobody really has a window in to what's going on there. It's like a face of the central agency that you're presenting. [...] I learned very quickly that we're the face of TBS for [departments] and whatever's going on internally, we don't show that. (analyste, SCT)*

Bien sûr, il est possible que les relations s'améliorent ou se détériorent, selon les circonstances et les acteurs, mais dans l'immédiat, l'analyste central peut être confronté à diverses attitudes négatives, comme la défiance, la frustration, l'agressivité ou le mépris, avec lesquelles il doit composer s'il veut faire avancer le dossier. Si certains possèdent cet appétit pour le conflit et l'autorité, d'autres sont autrement plus ambivalents.

*I was very conscious of the authority that I was bringing forward. I never felt comfortable with it. Like I said, I think other analysts really delighted in being able to exert this authority, or a sense of "knowing better than". So writing comments was really a delight. I always felt really ambivalent about it, I was never, I'm just not a very confident analyst, I was never sure that what I was pursuing was maybe the right avenue to pursue. I would always check with my director, with my team lead, you know? But, I never felt very comfortable with pushing my own agenda. [...] A lot of other people know their stuff a lot better than I do. [...] So I don't feel as confident in generating conflict with the department. (analyste, SCT)*

Dans ses relations avec les interlocuteurs ministériels, un autre analyste considère son champ d'action tel une boîte à outils, chaque outil lui permettant d'atteindre ses objectifs d'une façon différente, en exerçant plus ou moins d'autorité. Durant notre échange, il m'expliquait que l'équipe dans laquelle il évolue étant relativement récente, ses membres avaient réussi à instaurer une ambiance plus décontractée, qui se traduisait par des rapports moins autoritaires

avec les ministères d'exécution. Je lui ai alors soumis l'idée que peut-être l'évocation de l'autorité des organismes centraux était, pour ses collègues et lui, un second recours dans les cas où les interlocuteurs ministériels étaient plus récalcitrants.

*I think that's true. It sounds so terrible, but yeah, I guess I think about it as having a toolbox. It's like I have multiple tools. I think your description is accurate in that in some ways we have more tools because we're an unconventional structure. Because we're new, there isn't a defined process that people expect or that we have come to rely on by virtue of inertia. But if some of those tools don't work, then you know what, yeah, it's true, I see other tools that have been used or that are used elsewhere. I will use them. The job, I need to finish this somehow, whether it's this tool or that tool. I have a preference for this one. If it doesn't work, I'm going to try the other ones.*

La nouveauté de leur unité de travail a donné aux acteurs toute la latitude nécessaire pour penser et faire l'organisation autrement, incluant leur conduite et leurs attitudes, c'est-à-dire la façon dont ils se présentent à leurs partenaires ministériels, plus conviviale et décontractée qu'on l'imaginerait au sein d'un organisme central. Il s'agit d'une option qu'un acteur évoluant au sein d'une unité administrative établie aux processus éprouvés n'a pas spontanément. Pour redéfinir et réorganiser les interactions ministérielles, il doit alors agir à dessein, consciemment, ce qui nécessite une certaine compréhension du monde social et une expérience du rôle. En leur absence, l'analyste central devient, au pire, un « singe dressé », pour reprendre les mots d'une intervenante ministérielle, ou, au mieux, un acteur s'identifiant à l'orthodoxie des organismes centraux et la reconduisant dans son comportement, ses propos et ses interactions. Et ce, jusqu'à ce que, potentiellement, l'évolution des interactions ministérielles provoquent une remise en question de sa conduite et de sa posture identitaire, comme je l'aborderai dans les prochaines lignes. Une telle prise de conscience peut ouvrir la porte à un véritable rapport structurant entre l'organisation et l'analyste, dans la mesure où ce dernier peut adopter de nouveaux comportements et attitudes qui transformeront ses interactions internes et externes, et par ricochet, les représentations du centre.

### **8.5.2 Négociations des rôles : exercices d'équilibre**

Certains participants ont évoqué la difficulté d'établir un réseau de collaborateurs ministériels à leur arrivée en poste; à partir du moment où les échanges portent sur le travail effectué par ces derniers, la tâche des analystes devient singulièrement plus délicate. Il s'agit d'un véritable test pour ces analystes; auront-ils suffisamment de doigté et de tact pour mener de telles conversations sans provoquer d'incidents « diplomatiques »? Les clients

ministériels s'engageront-ils dans un bras de fer avec le centre pour obtenir ce qu'ils veulent? Le contourneront-ils tout simplement, en s'adressant directement aux dirigeants politiques, comme nous le verrons au chapitre 9? Car la situation des analystes centraux, et plus précisément le rapport d'influence ou d'autorité qu'ils entretiennent avec leurs vis-à-vis ministériels, est hautement précaire. L'habileté de ces derniers à jouer ce rôle, à maintenir leur crédibilité dans la relation de coordination, de surveillance et de contrôle, dépend autant des compétences et des aptitudes des analystes centraux que de l'acceptation par les interlocuteurs ministériels de ce rôle et surtout, de ce que cette acceptation implique pour eux. Les rapports entre le centre et les ministères d'exécution se caractérisent ainsi par une négociation continuelle des rôles des uns et des autres, négociation qui se manifeste au travers des ajustements des manières d'être, que rythmes les conversations et les interactions.

*And I think that comes through to your client department in the way you carry yourself. And I think if you're really kind but firm, if you know your stuff, if you're strategic, if you offer them solutions, I think they don't have any reason to doubt you, and I think they don't have any reason to go over your head. And so I think they almost kind of grant you that authority, if you earn it. But if they lose trust in you, or if they feel like you're not doing a good job, they're free to go over your head. And so it's this weird thing where you both maintain an illusion of authority that could be shattered at any time. (analyste, SCT)*

*But I think that's a very apt observation that we have a certain way that we want to present ourselves and a certain way that we imagine our role and our work, but that's not unilaterally defined, right? [...] **The relationship is defined by the other participants there within.** (analyste, BCP)*

Du moment que les interlocuteurs ministériels prennent conscience de cette dynamique, qu'ils comprennent qu'ils ne sont pas réduits à la subordination et qu'ils peuvent prendre part activement à la négociation des rôles et des identités, les rapports deviennent beaucoup plus complexes et nuancés. De leur côté, les analystes centraux se rendent compte tôt ou tard qu'ils sont autant contraints dans la relation que leurs interlocuteurs ministériels, et qu'il ne suffit plus d'invoquer l'autorité du centre. Dès lors, entre interlocuteurs expérimentés et éclairés, le défi consiste à éviter, en cas de différends, l'escalade aux niveaux hiérarchiques supérieurs.

*I would be the first person to see their Treasury Board submission, and it's not getting past me unless I'm happy. Now they know they can escalate. It's always this game of chess, because you can always escalate, but if I escalate, and I know I have my manager's support, then if they escalate it's not going to go anywhere. So we're always in a strategic game of "How can we please each other and help each other to get what we want? When*

*do we escalate? ". Because we don't want to use escalation lightly. If you're escalating everything you're gonna lose trust of your senior management, and [departments] are gonna look like fools if they try to escalate something and my bosses say no. So it's weird, because in some ways they could call your bluff at any time and escalate, because even when you're a gatekeeper, you have no real power. But you're kind of invested with—you're like a representative of your senior management. (analyste, SCT)*

Le pouvoir, l'autorité ou l'influence des analystes centraux apparaît ainsi comme une convention possiblement éphémère, résultante émergeant du processus ininterrompu de négociation des rôles et des identités que constituent les interactions entre acteurs centraux et ministériels.

En théorie, si les analystes centraux exercent leur pouvoir d'influence avec l'appui de leurs supérieurs, la menace d'escalade du côté ministériel semble vouée à l'échec. Cependant, tous ne priorisent pas de la même façon... Pour certains analystes, cette capacité à influencer l'activité ministérielle peut effectivement dépendre de l'appétit de leurs supérieurs hiérarchiques à les appuyer et à tenir tête aux pressions ministérielles qu'eux-mêmes subissent à leurs niveaux.

*I'll be honest, but I think it's less that the departments let you, it's more if you have management that is, I don't want to say cunning, because that sounds negative, but sharp enough to not allow a department to go around, to brief up and say, "Hey, this department didn't follow the process, and this is a problem". Whatever it is, that if you could stop it at a Central Agency, you could, but it takes management that's good, that knows when to engage, that knows when to brief up, that knows when to escalate from that. (analyste excentrée)*

Cette volonté ne va apparemment pas toujours de soi; les supérieurs peuvent avoir d'autres motivations qui les poussent à faire preuve d'une plus grande indulgence envers les ministères d'exécution que ne le feraient les analystes centraux. Diverses formes d'intérêts sont en jeu. Un tel constat peut s'avérer très décourageant pour les premières lignes des organismes centraux. Les propos de cet analyste l'illustrent bien :

*When my first note went up, I guess a week or two ago, my management disagreed with me. I think most people would have said, "Okay. I'll rewrite my note and do whatever you want", but I pushed back because, one, I didn't fully trust the motivations of my management. I think they were highly motivated just to get along with what ... just agree with whatever [the department] wants to do because they all have careers and relationships, and friendships, the network over there that they care about and especially those very high senior levels like deputy minister, ADM levels. They recognize that their careers are more ... their incentives are to create results and to keep their colleagues and their ministers out of trouble. [...] I don't know if this is true. I'll figure this out as I go through my career but if the only way to become a senior public servant is to play*

*down hard news, to play down things that keep people accountable or to get along, to go along with people, I probably won't go that high in my career and [I'm] okay with that. (analyste, BCP)*

Ces deux derniers extraits évoquent une certaine solitude des analystes centraux; bien qu'ils soient en communication avec d'autres collègues du centre, leurs interlocuteurs ministériels et leur équipe, ils demeurent bien souvent seuls à piloter leurs dossiers, avec tout ce que cela implique de tractations et d'ambiguïtés. Cette solitude professionnelle soulève des enjeux existentiels pour ces analystes, dans la mesure où ils vivent des dilemmes moraux et éthiques liés à leur conception des moyens et des finalités de leur poste, conception parfois en dissonance avec celle de leurs supérieurs, voire même de leurs collègues. Une telle solitude dans l'expérience quotidienne au centre semble venir contrebalancer l'esprit de corps qu'est sensé susciter la socialisation organisationnelle des recrues. Au-delà des sentiments généraux de fierté et d'appartenance à l'organisme central qui peuvent émerger et ce, malgré une entrée parfois chaotique et bouleversante, les analystes centraux doivent effectuer un important travail cognitif et affectif sur le sens de leur rôle et de leur mission, puiser dans leur intériorité les réponses à ces dilemmes moraux et éthiques pour interagir de façon constructive et accomplir les tâches qui leur incombent.

## **8.6 Résumé du chapitre**

Dans ce chapitre, j'ai poursuivi l'exploration de l'expérience humaine au sein des organismes centraux en adoptant une perspective sensiblement différente, soit celle des interactions entre les analystes centraux et leurs interlocuteurs ministériels. Après une période d'apprentissage initiale durant laquelle ils se familiarisent avec leurs rôles—période souvent très courte, au demeurant—les analystes centraux doivent maintenant jouer ces rôles, les interpréter, les incarner et les énoncer dans le monde, à la rencontre de ces autres acteurs, issus des ministères d'exécution, à qui ils donnent la réplique. Les interactions entre analystes centraux et interlocuteurs ministériels tiennent autant de l'improvisation de haute voltige que de la dramaturgie. Au centre, les scénarios sont contradictoires. D'un côté, le rôle du facilitateur appelle une attitude d'ouverture et de collaboration; de l'autre, le rôle d'examineur rigoureux commande une conduite plutôt froide et fermée. De tels scénarios évoquent une attitude générale et une certaine logique des interactions avec les ministères à l'origine de la

réputation peu reluisante des organismes centraux, dans la mesure où le rôle d'examineur prend le dessus sur celui du facilitateur. Il appartient dès lors aux analystes de conjuguer les nuances de ces rôles, de dessiner les contours de leurs relations et d'en figurer les tenants et les aboutissants avec, comme seul repère, un impératif de résultat émanant des classes dirigeantes, tant administrative que politique. Les injonctions à l'efficacité et à l'efficacé, qui sous-tendent un tel impératif, poussent les analystes à agir vite; à transiger, davantage qu'à entrer en relation. Les interlocuteurs ministériels, généralement désavantagés dans les rapports de force, comprennent mieux, de leur côté, l'importance de collaborer avec le centre. Ils connaissent bien leurs rôles; souvent, ils les jouent depuis plus longtemps et ils maîtrisent les scripts. Mais ces postures initiales évolueront alors que s'engagent les conversations; de part et d'autre, on comprend mieux ce qu'il est possible d'être dans l'interaction. Cette (re)négociation continue des rôles et des identités invite aux ajustements, toujours dans l'objectif de susciter et de préserver la confiance d'autrui, à la recherche d'un fragile équilibre qui permettra la collaboration entre ces parties aux naturels pourtant antagonistes. C'est dans ce contexte que se développent, au rythme des interactions, des relations jugées authentiques mais s'appuyant sur le recours aux dispositifs d'influence des analystes, et des méthodes de manipulation et d'orchestration chez les uns et les autres. Un tel paradoxe, s'il constitue le compromis par lequel on s'assure de résultats optimaux, révèle le caractère conventionnel et quelque peu illusoire de l'influence ou de l'ascendant des analystes centraux sur leurs interlocuteurs ministériels. La co-construction de cet artifice sophistiqué se décline en autant de variantes qu'il y a de relations, témoignant toutes des singularités de l'expérience au centre du gouvernement.

Dans la continuité des relations centre-ministères, le prochain chapitre délaissera la perspective des analystes centraux afin de donner la parole aux interlocuteurs ministériels. En accord avec une posture phénoménologique herméneutique, ce cinquième et dernier chapitre de résultats explorera les expériences d'interactions avec les acteurs centraux, du point de vue ministériel, autre facette incontournable de la construction sociale des identités au centre.

## Chapitre 9 : *Outside looking in* – Regards critiques sur le centre

Jusqu'ici, j'ai principalement donné la parole aux analystes centraux, faisant la part belle à leurs perspectives sur les relations avec les interlocuteurs ministériels. L'expérience de ces interactions et les perceptions qui y sont associées jouent un rôle important dans ce que les analystes centraux comprennent être une conduite appropriée. Cela dit, le point de vue des acteurs ministériels interagissant avec ces derniers est tout aussi crucial, puisque ce sont eux qui renvoient aux analystes centraux un regard sur ce qu'ils considèrent être leurs rôles envers les ministères et les organismes d'exécution.

Les résultats de ma thèse ont montré que la fonction d'examen critique tend à miner les relations centre-ministères. L'asymétrie de ces relations et le rapport de force qui les sous-tend nourrissent la méfiance et la suspicion de part et d'autre et renforcent les positions retranchées. Si les analystes centraux ne sont pas toujours tendres envers leurs interlocuteurs ministériels, ceux-ci ne sont pas en reste dans leurs reproches destinés au centre. Un centre dont ils attendent beaucoup, mais ne comprennent pas bien le rôle.

### 9.1 Attentes ministérielles

À moins d'avoir déjà occupé un poste au sein des organismes centraux, il est peu probable que les partenaires ministériels possèdent une connaissance, même superficielle, de leur fonctionnement. Les précédents chapitres l'ont souligné : peu d'information transpire de ces organismes, et les fonctionnaires ministériels sont donc laissés à eux-mêmes pour tenter de comprendre ce qui s'y passe et imaginer en quoi consistent les rapports avec le centre.

« Ce n'était pas clair, leur rôle et notre rôle comme organisation. On a ben beau lire la panoplie d'information qui circule et qui est désuète, ou qui n'est peut-être pas désuète, mais qui ne représente pas les activités qu'on fait, les rôles ne sont pas clairement définis, je trouve. Évidemment, on se fait dire, communiquez avec vos acteurs principaux, vos analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor, impliquez-les dès le début dans vos projets et vos activités. Pareil pour le Ministère des Finances, mais on ne le sait pas si on va avoir besoin du Ministère des Finances, besoin du Bureau du Conseil Privé, puis on ne sait pas où est la porte, sont où nos analystes, c'est quoi leurs rôles, pour moi c'était obscur, les rôles de chacun, les vrais rôles de chacun. »



Ce que ces derniers croient savoir, toutefois, c'est qu'ils ont besoin du centre pour accomplir leur mandat. En ce sens, les interlocuteurs ministériels fondent beaucoup d'espoir en leurs analystes centraux, et leurs attentes sont grandes.

« Déjà, établir les rôles, éclaircir ça, s'asseoir, c'est quelque chose. Après, créer un lien de confiance avec l'analyste qu'on a; c'est comme te mettre à nu devant ton analyste, c'est de développer des stratégies (...). »

Devant la complexité perçue des processus centraux, ces fonctionnaires s'attendent d'abord et avant tout à être accompagnés, afin de comprendre et compléter avec succès l'épreuve que constituent ces processus.

« Pour faire avancer notre priorité, il fallait évidemment communiquer et avertir ces organismes-là, mais pour nous c'était obscur, la façon de procéder dans toute cette machine-là. Donc on se fiait beaucoup sur notre analyste au Conseil du Trésor, pour qu'il nous ouvre des portes, ou qu'il nous dicte le chemin à suivre qui est le plus optimal pour l'organisation, pour s'assurer qu'à la fin on n'a pas oublié un joueur important, donc on se fiait beaucoup sur notre analyste au Conseil du Trésor pour nous aider là-dedans. »

Les processus centraux étant considérés cruciaux, les acteurs ministériels ne veulent pas rater leur coup. En bon sherpas, les analystes centraux doivent être en mesure d'informer leurs interlocuteurs du calendrier des processus, des étapes à franchir, des documents à présenter et des échéanciers à respecter. Ces derniers étant déjà très occupés par les affaires organisationnelles, la gestion de programmes et la réalisation des mandats ministériels, ils n'ont pas nécessairement le temps de réfléchir aux exigences liées aux processus centraux. Leur attention est tournée vers les processus internes et les parties prenantes associées à leurs mandats.

« Nous, on a des services à livrer aux Canadiens; on a des biens et services à produire. Puis, on a le centre qui a des façons de faire, des processus qui sont énormes pour nos organisations, mais ce n'est pas eux autres qui livrent les services aux Canadiens, c'est pas eux autres qui vont la faire la *business* opérationnelle qu'on fait. Donc des fois on trouve ces processus-là énormes pour la valeur ajoutée que ça l'a dans nos services qu'on donne aux Canadiens. »

L'univers du centre leur étant étranger, il leur faut donc un guide, et à leurs yeux, les analystes centraux sont les acteurs tout désignés pour jouer ce rôle, même si leur haut taux de roulement signifie un éternel recommencement pour les interlocuteurs ministériels.

« Donc ça nous réconforte évidemment quand on communique avec un analyste qui est capable de bien nous guider à l'interne. Puis quand on [en] a un bon—malheureusement ça ne dure pas longtemps—on essaie de prendre toute l'information qu'on peut de cet analyste-là. On en bénéficie le temps qu'on en bénéficie. »

Ces fonctionnaires souhaitent par ailleurs que leurs analystes centraux les conseillent sur le contenu de leurs propositions, qu'ils tendent l'oreille au centre pour les enrichir de leurs connaissances, de ce qu'ils entendent et perçoivent. On appelle ainsi à leur sensibilité politique et stratégique. Cet apport aux propositions ministérielles ajoute à leur crédibilité auprès de la haute direction.

*So, just to give us guidance in terms of how to portray the information, where we need to lend extra focus, but also in terms of: Does our analysis make sense? Do we have the right options on the table? Are there other options that we should be considering?*

*You know, at the end of the day with something like this, the Minister will make the decision, but [...] when I bring my documents forward to my ADM or the DM for example, I can say: "Listen, I vetted this through PCO and the other central agencies; they're comfortable with this approach".*

À l'heure où les haut-fonctionnaires se montrent souvent très frileux face à tout ce qui concerne leur ministre, obtenir l'aval, même de façon informelle, des organismes centraux au sujet d'une proposition ou d'une prise de position liée à un enjeu est, sinon un gage de succès, un facteur sécurisant.

## 9.2 Lacunes des organismes centraux

Les attentes des interlocuteurs ministériels envers les analystes centraux ne sont toutefois pas toujours comblées. Parfois, aussi, la performance de ces derniers n'est pas à la hauteur, pour diverses raisons, ce qui peut mener à une perte de confiance en la capacité de l'analyste central à orienter l'interlocuteur ministériel.

« On ne veut pas manquer notre coup; c'est une expérience qu'on va vivre qu'on ne répétera pas régulièrement. Donc la confiance au début est peut-être... on a pris du temps avant d'avoir confiance en notre analyste. En fait, c'est qu'on a douté des fois des façons de faire, et ça a retardé nos projets. »

Si le doute s'installe quant à la qualité, la pertinence ou la précision des conseils prodigués par les analystes centraux, il devient difficile pour les acteurs ministériels de poursuivre le processus, et surtout, de rassurer les parties prenantes ainsi que la haute direction sur le bon déroulement et l'avancement des projets impliquant le centre.

*So, I've had a couple conversations with my ADM [...]. He has some concerns about [central agency analyst], because in some other files, [he] has given direction that at the end of the day didn't turn out to be the case. [...] my ADM has a bit more of a skeptical perspective of his capabilities (...).*

Une telle situation peut s'avérer très déstabilisante. Pour cet intervenant ministériel, les analystes centraux devraient avoir eux-mêmes fait l'expérience de ces grands processus à titre de fonctionnaire ministériel avant de jouer ce rôle au centre.

« (...) les gens devraient avoir fait des mémorandums au cabinet, fait des soumissions au Conseil du Trésor, fait ces grands exercices-là, s'assurer que, lorsque vient leur rôle de conseiller dans ces exercices-là, savent exactement où les clients vont passer, pour savoir bien les y mener. »

S'ils les ont vécus avant d'arriver au centre, ils pourront mieux comprendre les besoins, les préoccupations et les attentes des interlocuteurs ministériels. Comme il en a été question précédemment, la situation inverse, c'est-à-dire lorsque d'anciens analystes centraux deviennent les interlocuteurs ministériels du centre, paraît également faciliter les interactions. La conscience qu'un vis-à-vis a vécu des circonstances comparables aux leurs vient rassurer les interlocuteurs ministériels, se substituant en quelque sorte à l'empathie qui fait parfois défaut du côté des analystes centraux. En revanche, cette conscience de l'expérience partagée soulage ceux-ci d'un travail émotionnel dont ils font habituellement l'économie. Curieusement, peut-être est-ce dans de telles circonstances qu'ils deviennent plus enclins à socialiser, à sympathiser et à se sentir compris.

La question de la confiance que soulève l'enjeu de l'expérience et des compétences est également liée à l'attitude générale des analystes centraux face à leurs interlocuteurs ministériels. J'ai souligné le caractère acrimonieux des relations, souvent exacerbé par un historique institutionnel qui les marquent durablement, au-delà et en dépit des protagonistes qui interagissent au nom du ministère et de l'organisme central. Par ailleurs, j'ai montré les conditions amenant les analystes centraux à privilégier les échanges transactionnels au détriment de rapports plus humains. Du point de vue des interlocuteurs ministériels, les interactions avec le centre peuvent être souffrantes, particulièrement pour celles et ceux qui n'en ont pas l'habitude et ne comprennent pas les interventions dans le contexte de l'examen critique.

*And for a lot of people here, because they had never worked with central agencies, they would work so hard on a proposal and they would bring it forward and it would be torn apart, it would really hurt them. They would take it [l'examen critique] personally.*

Ainsi, des commentaires constructifs peuvent sembler très abrupts, voire même méchants, pour qui n'est pas familier avec la conduite et le regard incisif des analystes centraux. Les

interlocuteurs ministériels, s'ils connaissent bien leurs programmes, ne sont pas nécessairement versés dans les processus centraux et les exigences, rédactionnelles notamment, qu'ils impliquent. En ce sens, l'examen critique, qui vise à remettre en question la proposition ministérielle, peut être interprété comme une rebuffade et une remise en question des aptitudes son auteur. Il devient dès lors difficile d'accorder sa confiance.

Se retrouver dans le collimateur des analystes centraux peut donc prendre les allures d'une épreuve émotionnelle à laquelle tous ne sont pas disposés. Une épreuve d'autant plus déplaisante pour le fonctionnaire ministériel si l'analyste central omet de montrer un visage plus humain et empathique face à la tâche colossale qui attend son interlocuteur. Une propension qui tendrait à s'accroître avec le temps, selon une intervenante ministérielle :

*I do find the longer people have been there [au centre], the more comfortable they get being off-handish. They start owning the aura of "I am the central agency and you're not worth my time of day".*

Ce à quoi fait écho l'un des analystes centraux :

*The problem [...] is that if a person is in a central agency too long like myself, you don't develop the empathy or compassion, or the insight for what life is like in the department.*  
(analyste, BCP)

Ceci jette un nouvel éclairage sur le roulement du personnel au centre. Outre l'intensité de l'expérience, peut-être ce durcissement de l'attitude justifie-t-il également le haut de taux de roulement du personnel, même si ultimement, l'ethos professionnel et les conditions d'exercice au centre ne valorisent tout simplement pas l'adoption d'une approche emphatique. Au demeurant, comme il en sera question dans la prochaine section, le haut taux de roulement nuit aux interlocuteurs ministériel... Cela dit, il n'en reste pas moins que ces derniers considèrent l'attitude parfois désobligeante des analystes centraux comme leur étant personnellement adressée : ils perçoivent leur travail comme étant inadéquat et de piètre qualité. Cette critique peut ne pas s'avérer juste, mais elle tend à valider les a priori des interlocuteurs ministériels quant aux organismes centraux.

### **9.2.1 Manque de coordination au centre**

Bien que certains d'entre eux puissent être intimidés ou impressionnés par ce que représente le centre, ils n'en sont pas moins critiques face à ce qu'ils considèrent être un manque de coordination des acteurs y évoluant. Les interlocuteurs ministériels sont aux premières loges

des contrecoups du haut taux de roulement des analystes centraux. Non seulement chaque fois doivent-ils rétablir un contact et raconter à nouveau leur histoire, mais ils ont en outre l'impression que la mémoire organisationnelle est déficiente et que la transition des dossiers au centre est lacunaire.

« Je ne sens pas que c'est fait adéquatement. Si c'est fait, je ne sens pas que c'est fait d'une façon rigoureuse. Il faut recommencer. [...] Il y aurait une façon peut-être de faire ça, de mettre au courant des priorités, il y aurait un système d'information qui pourrait être plus adéquat, dans lequel les priorités des organisations sont partagées. »

Si un transfert inadéquat ou rapide des dossiers peut sembler anodin vu du centre, il en va autrement dans le ministère ou l'organisme d'exécution. Des enjeux bien réels sont en cause, qui peuvent bouleverser le déroulement des activités ministérielles.

« Mais c'est tout le temps à recommencer, qui on est, où on s'en va... La dernière fois, on a fait un reprofilage de fonds pour demander du financement supplémentaire [...]. On a commencé à travailler sur le reprofilage de fonds; dans le milieu de la demande, il y a quelqu'un d'autre qui est arrivé qui nous a redemandé pourquoi on faisait ça, donc on a recommencé à expliquer. Avec elle, j'ai demandé une rencontre, parce que j'avais tout expliqué, et ça avait l'air perdu en chemin. Elle me disait qu'elle était juste temporaire à l'endroit où elle est, qu'ils sont en train de renouveler les rôles, à l'interne, des portefeuilles, puis on a fini avec quelqu'un d'autre.

Je ne sais pas s'il y aurait moyen de stabiliser les personnes là-bas, mais ça ce n'est pas efficient pour les organisations. On recommence tout le temps, à redire où on est rendu, nos priorités, où on s'en va... et quand ils nous disent, contactez le plus rapidement possible votre analyste, on essaie, mais on sait peut-être que dans six mois, elle ne sera plus là. »

De telles tergiversations au centre déconcertent et irritent les interlocuteurs ministériels, et à terme, nuisent aux relations centre-ministère. Il s'agit en outre d'une question de crédibilité pour les organismes centraux : s'ils ne peuvent fournir un soutien adéquat et continu pour leurs propres processus, à quoi bon leur accorder temps et ressources? La coordination de la transition des dossiers semble ainsi donner des maux de tête aux interlocuteurs ministériels.

Au centre, selon la complexité des organisations fédérales, des dossiers et des enjeux, il est courant que plusieurs analystes soient affectés au même ministère ou organisme. Au SCT, par exemple, les analystes des secteurs de programmes agissent comme principaux contacts avec les ministères, et ils sont appuyés par plusieurs autres analystes (de centres de politiques, et de la gestion des dépenses, notamment) qui fournissent une expertise précise au sujet des ministères. Les analystes des secteurs de programmes jouent donc un rôle d'agrégateurs

d'expertise, en plus d'être eux-mêmes les experts du processus de présentation au Conseil du Trésor. Plusieurs analystes centraux interagissent donc simultanément avec un même ministère. Dans les grandes organisations, il est probable que divers interlocuteurs ministériels entretiennent des liens avec le SCT. Dans les organisations de plus petite taille, toutefois, un même interlocuteur ministériel peut être appelé à interagir avec plusieurs analystes centraux à la fois.

Or, comme je l'ai évoqué précédemment, si le système du guichet unique n'est pas appliqué de façon systématique et rigoureuse, il peut engendrer de la confusion du côté des interlocuteurs ministériels, qui reçoivent plusieurs signaux, parfois contradictoires, du centre.

« Donc, quelqu'un de l'externe, j'aurais aimé une plus grande collaboration à l'interne par les deux analystes des programmes et des dépenses, pour assurer que ce soit plus efficient pour nous les organismes externes. Comment c'est fait, réellement à l'interne, je n'ai aucune idée. »

Une autre intervenante ministérielle reconnaît la force de « son » analyste central par le fait qu'il joue ce rôle de guichet unique sans qu'elle ait besoin d'intervenir.

*So, he has to deal with the different pieces, the other pieces of PCO, and so, it would be so un-constructive if every time he had to talk to somebody, he had to come back to me. Like he'd talk to them and come back to me with questions.*

Les interlocuteurs ministériels valorisent la cohérence et l'unité de discours au centre; ils n'ont ni le temps, ni l'énergie, ni les clés pour comprendre le domaine d'intervention des analystes centraux et leurs relations à l'interne. Un intervenant ministériel avec qui j'avais travaillé à titre d'analyste de politique plusieurs années auparavant illustre bien cet aspect :

« (...) je sais que vous avez joué ce rôle pour nous, pour notre organisation, puis vous étiez capable de bien nous guider, mais on vous a eu une courte durée, fait qu'on se dit, on en a un bon, on va prendre l'information, le maximum qu'on peut, puis on essaie de prévoir les cycles dans lesquels on va être dans six mois, on essaie de poser les bonnes questions pour bien se faire guider (...). »

Dans les faits, je ne jouais pas le rôle de guichet unique pour cette organisation. Mon domaine d'expertise était très circonscrit... mais je répondais au téléphone et aux courriels, avec l'information pertinente ou les coordonnées de la personne à l'interne qui l'aurait. Mon titre et mon rôle importaient peu à cet interlocuteur qui cherchait—peut-être désespérément—des réponses; je travaillais au centre, et j'étais disposé à lui parler. Pour les fonctionnaires ministériels, donc, l'enjeu est très simple : cet acteur peut-il m'aider? Peut-il faciliter

l'accomplissement des mandats organisationnels? Dans le cas contraire, s'ils jugent que l'acteur central leur est nuisible, les plus aguerris d'entre eux le tiendront à distance, interagissant avec lui le moins possible.

*Well, I think that at the beginning I probably didn't recognize the value that [the central agency analyst] could bring to the discussion. Again, I was prepared to keep him at arm's length, and just feed him what I needed to feed him at the time when I thought it was appropriate.*

Ceux dont la connaissance des dynamiques et des processus centraux est plus limitée, et qui n'en questionnent pas l'inévitabilité, tâcheront toutefois de travailler avec l'information incomplète, fragmentée ou contradictoire que les acteurs centraux leur transmettent. À ce sujet, l'avant-dernier extrait est particulièrement révélateur de la dimension paradoxale des rapports centre-ministères : l'intervenant visiblement consciencieux considère qu'il est de sa responsabilité de bien se faire guider par le centre, en posant « les bonnes questions », alors qu'il joue, dans cette relation, le rôle du client.

Similairement, les intervenants ministériels doutent de la capacité des acteurs des organismes centraux à coordonner leurs efforts. Les mêmes déficiences de coordination perçues à l'intérieur de chaque organisme semblent se produire à une échelle inter-organisationnelle, ce que les intervenants ministériels jugent inefficace.

« (...) notre analyste doit comprendre la réalité de notre organisation, mais là, pourquoi l'expliquer à trois ou quatre organismes? Puis, souvent, on n'a peut-être pas à faire à PCO, peut-être qu'on n'a pas à faire au Ministère des Finances, peut-être que oui, peut-être que... Est-ce qu'il pourrait y avoir une façon de faire des groupes dans lesquels les analystes suivraient les mêmes portefeuilles ensemble?

Donc une fois, notre analyste [du SCT] —on finissait certaines réunions—dit, « oh je vais aller vous chercher l'information ». Avoir notre analyste des Finances assis à la table, on aurait tout de suite pu... [L'analyste du SCT] ne se serait peut-être pas trompé, ou n'aurait pas avancé certaines informations, puis la réunion se serait terminée avec juste des faits et une bonne direction. Sinon, on recommence à expliquer notre organisation, où on s'en va, avec tous les analystes, Finances et PCO; je ne pense pas que c'est efficace comme façon de faire.

Pour les interlocuteurs ministériels, les organismes qui composent le centre partagent des rôles similaires et poursuivent sensiblement les mêmes objectifs, du moins en ce qui les concernent. Puisqu'il n'est pas rare que les enjeux ministériels, se disent-ils, comprennent les trois dimensions dont les organismes centraux sont responsables, pourquoi les acteurs ne travaillent-ils pas davantage de concert? Pourquoi cette concertation n'est-elle pas formalisée

et institutionnalisée? Que la coordination au centre soit tributaire de la clairvoyance, la proactivité ou la compétence individuelle des analystes, plutôt qu'instituée durablement dans les modes de fonctionnement des organismes centraux, semble aberrant du point de vue des interlocuteurs ministériels.

#### 9.2.1.1 *Le difficile mode collaboratif*

Cette situation relève sans doute d'un désaccord réciproque dans la perception d'autrui et la conception des rôles organisationnels. Les interlocuteurs ministériels considèrent probablement les acteurs centraux, au pire, comme une nuisance, et au mieux, comme des facilitateurs. Les analystes centraux, bien qu'ils utilisent le terme « client » pour désigner leurs interlocuteurs ministériels, ne considèrent pas tous que leur rôle implique nécessairement un esprit de « service à la clientèle ». Bien sûr, nous connaissons maintenant les circonstances extrêmes qui sont les leurs : au centre, on n'encourage pas spécifiquement les attitudes de déférence, de serviabilité et de collaboration. Une intervenante ministérielle tente une explication:

*It's a weird time in government right now for central ... I can't talk about Finance; I've actually very, very rarely dealt with Finance, so when I talk about central agencies, my experience is always with TBS or PCO. Both TBS and PCO have had a hard time being collaborative in the last two years compared to my previous experiences, which I can only chalk up to workload and the such incredible expectations of this government<sup>24</sup> on moving policy and changing ways of doing things. Resulting in people just not having the time. Being collaborative takes time. Sitting down and talking and saying: "Oh before we write this report, we're going to talk to people about it first". To me, that's going to take a month to do the report instead of a week.*

Tous ne sont pas aussi compréhensifs. Aux yeux des interlocuteurs ministériels, les conjonctures, qu'elles soient ou non anticipées, ne peuvent à elles seules ni expliquer, ni excuser la conduite de plusieurs analystes centraux à leur égard. Souvent, de telles conjonctures ne sont pas exclusives au centre; elles peuvent aussi viser les ministères d'exécution. Et puisqu'ils excellent dans la fonction d'examen critique, serais-je tenté d'ajouter, peut-être les organismes centraux gagneraient-ils à revoir les conditions dans lesquelles les analystes sont appelés à exercer cette fonction, et ce que celle-ci implique du point de vue relationnel. À l'heure de l'horizontalité, des réseaux et de l'action publique

---

<sup>24</sup> Les entretiens ont eu lieu en 2018, alors que le gouvernement libéral, dirigé par le Premier ministre Justin Trudeau, était au pouvoir.



transversale ou intégrée, on peut penser que les organismes centraux seront forcés d’adapter leur approche, car de plus en plus, ils ont besoin des ministères pour mener à bien certains de leurs projets. L’enjeu des « silos » organisationnels touche aussi le centre, tant pour les organismes pris collectivement que séparément. La même intervenante ministérielle témoigne de la maladresse des acteurs centraux à agir de façon collaborative lorsque le succès de leurs projets repose sur la participation d’un ou plusieurs ministères :

*(...) I have had conversations with the TBS guys. Some of the people there, sometimes they'll call up and say [our ADM] wants this thing, and I'll say: "Look, buddy. We talk all the time. We know each other. What's in it for me? Why am I going to do this thing for you to help [your ADM] when I've got like a thousand things that I can do? So what's in it for me to help you? You got to frame it, like I'll work with you, but you've got to frame it differently and tell me what's in it for me? Or for the department?" And then nothing will happen because they can't figure out a way to frame it (...).*

Il n’est ainsi pas aisé d’adopter une nouvelle conduite quand tout concourt au maintien de dynamiques et de rôles qui ne requièrent pas une attitude collaborative. Or, comme le montre cet extrait, le rapport de force ne favorise pas toujours le centre, et tôt ou tard, les organismes centraux devront agir auprès de leurs employés afin de favoriser la mobilisation de nouvelles compétences leur permettant de répondre adéquatement aux impératifs de décroisement de l’action publique.

### **9.2.2 Sur une autre planète : Incompréhension des réalités ministérielles**

Ultimement, le reproche le plus sérieux que peuvent faire les interlocuteurs ministériels aux acteurs centraux a trait à leur incompréhension flagrante des réalités des ministères et des organismes d’exécution. Une telle incompréhension découle à leur avis d’une vision extrêmement étroite des enjeux et des priorités ministériels, observés par le prisme déformant du centre. Or, ce qui compte pour les organismes centraux n’équivaut probablement pas aux préoccupations ministérielles, et aucune organisation fédérale est identique. Pourtant, les interlocuteurs ministériels déplorent le traitement indifférencié que leur servent les analystes centraux, comme l’explique cette analyste excentrée :

*It affected me, not to say that the relationship suffered, but you know what it's like, working with a new Program Sector analyst, and even when you were in EMS, it's very hard [...]. [T]hey really don't understand the business of the department. But, they're trained to provide the challenge function but without really understanding any of the nuances of the department like with law enforcement. It's different than Health Canada.*

*You can't apply the same rules as the average line department when you're talking with the Federal Police Force.*

Malgré mon statut de chercheur, cette participante me reconnaît comme initié. Et ce discours m'est effectivement familier; je l'ai entendu à plusieurs reprises lorsque je travaillais au SCT. Les revendications d'unicité des ministères et des organismes d'exécution s'ajoutent à ces autres aspects des relations centre-ministères qui font sourciller les analystes centraux.

L'organisation du travail au sein des organismes centraux est largement régie par des processus auxquels doivent se soumettre une grande variété d'organisations fédérales; d'aucuns diraient que les acteurs centraux, et par extension les processus qu'ils administrent, sont sensibles aux particularités ministérielles. Personne au centre ne serait prêt à affirmer que de telles revendications n'ont aucun fondement; cela dit, même s'ils comprennent ces préoccupations, les analystes centraux sont-ils, dans les faits, prêts à admettre que les exigences du centre peuvent réellement compromettre la capacité de prise en compte de cette unicité? S'ils sont, dans une certaine mesure, réceptifs et consentants, il semble néanmoins que les analystes centraux souhaitent, implicitement ou explicitement, que leurs interlocuteurs ministériels trouvent un moyen de se plier, d'une façon ou d'une autre, à l'exigence de la politique ou du processus. Leur rôle ne les prépare pas à répondre de façon constructive aux particularismes; au contraire, l'ethos de contrôle et de surveillance requiert une conformité uniforme et une tolérance très limitée aux exceptions ainsi qu'aux dérogations. Ceci est une mauvaise nouvelle pour les interlocuteurs ministériels, dont le positionnement initial consiste à présumer de l'inapplicabilité de certaines des règles, des directives, des politiques et des processus à leur contexte. Ceci est particulièrement évident pour certaines organisations (par exemple : tribunaux administratifs, bureaux d'enquête et agents du Parlement) qui sont très jalouses de leur indépendance. Les acteurs qui y évoluent font montre d'une hypersensibilité à ce qu'ils considèrent comme une ingérence du centre dans leurs affaires.

« (...) je pense que le centre, certains analystes au centre, ne comprennent pas l'indépendance des tribunaux [administratifs, d'arbitrage ou quasi-judiciaires], puis ils ne comprennent pas qu'on est responsable de notre information, puis on est responsable de gérer nos communications avec notre ministre (...). »

Ainsi, tout est une question de nuance et de contextualisation dans l'exécution et l'application des règles. Pour reprendre l'analogie d'un des analystes centraux, le meilleur dentiste est celui qui accomplit son travail de façon rigoureuse et adaptée sans trop faire souffrir son patient. Il n'est toutefois pas toujours nécessaire ou approprié d'arracher une dent, pourraient répondre les intervenants ministériels. Cet enjeu soulève des questions d'ordre systémique et organisationnel dont il est difficile de juger la pertinence et la légitimité; le centre, dans sa forme actuelle, invite peu à un traitement véritablement différencié.

### 9.3 Contourner le centre

Pressés de respecter les exigences du centre et de suivre les procédures prévues à cet égard, désireux d'accomplir le mieux possible leurs mandats organisationnels, les interlocuteurs ministériels se trouvent ainsi devant un dilemme : devraient-ils allouer en priorité plus de temps à ce rapport que requiert le centre ou à celui qui sera accessible aux Canadiens? Parfois, les interlocuteurs ministériels sont forcés au compromis, quitte à nuire à la réputation organisationnelle aux yeux des acteurs centraux, comme le montre cet intervenant :

« (...) souvent, on va répondre à des exigences du centre, parce que c'est des exigences du centre, et on va faire une gestion de risques avec les exigences du centre, quitte à avoir peut-être une mauvaise, peut-être une moins bonne évaluation dans un des rapports, pour bénéficier d'un autre rapport qui va nous montrer qu'on donne un bon service aux Canadiens sur le mandat organisationnel (...). »

Il est révélateur que les interlocuteurs ministériels soient portés à une telle analyse des arbitrages à faire dans leurs interactions avec le centre. Ultimement, en principe, toutes les organisations fédérales sont censées partager le même objectif, soit la bonne conduite des affaires gouvernementales au bénéfice du bien commun; en théorie, les organismes centraux participent au bien commun en appuyant le travail d'exécution ministérielle. Le discours des intervenants révèle toutefois qu'ils ne perçoivent pas toujours l'action du centre comme facilitatrice de l'accomplissement de leurs mandats. À leurs yeux, le centre est devenu cette bête insatiable qu'il faut constamment nourrir pour la contenter et l'apaiser, d'où le recours à l'expression anglaise « *feed the beast* » en référence aux exigences jugées exagérées du cadre politique et de reddition de compte du centre. « Qui lit ces rapports, et que faites-vous avec l'information? », demandent-ils aux acteurs centraux.

« Je pense que **vous êtes vus** de l'externe comme une grosse organisation qui a des gros exercices, processus à demander, pis que nous, on les fait parce qu'on n'a pas le choix, et on est évalué par le *MAF*,<sup>25</sup> on est évalué par des outils de gestion, mais on a un service à donner aux Canadiens, et si ce service-là n'est pas efficient ou efficace, je pense que c'est ça notre priorité principale. C'est là que le temps devrait être dépensé, investi, si je peux dire. Notre temps devrait être donné là, et ça devrait être simple, faire affaire avec le centre. Ça ne devrait pas être compliqué, faire affaire avec le centre! Ça devrait être super efficace pour s'assurer qu'on supporte bien le service qu'on donne aux Canadiens. »

Ça *devrait*, donc ça ne l'est pas, ou du moins, pas toujours. Cet extrait pointe vers les effets parfois nuisibles de l'action de l'un ou l'autre des organismes centraux, lorsque, paradoxalement, des processus visant l'optimisation, l'efficacité ou l'efficience et la pertinence des politiques, des programmes et des services gouvernementaux se révèlent contreproductifs. Pour cet intervenant ministériel, il semble qu'il y ait bel et bien quelque chose comme trop de surveillance du centre si les acteurs centraux ne sont pas en mesure de resituer leur action dans le rôle plus large de la facilitation. Et à ses yeux, je compte parmi eux.

La prise de conscience que le centre n'est pas incontournable et qu'il existe d'autres avenues à explorer, pour les interlocuteurs ministériels, afin d'arriver à leurs fins, constitue une expérience cognitive et affective marquante pour ces derniers. Elle l'est encore plus pour une ancienne analyste centrale évoluant désormais au sein d'un organisme d'exécution. Je la cite longuement, alors qu'elle relate une conversation pour le moins surprenante avec son directeur, conversation qui provoquera une véritable épiphanie pour cette analyste.

*Analyste: Okay, we should probably have a launch meeting with PCO right away.*

*Directeur: Why is that? Why wouldn't you at least start working with the program area within the department first?*

*Analyste: Well, because we want to know what PCO wants. We want to make sure we hit all the marks that they need."*

*Directeur: Hmm-hmm (negative).*

*Analyste: What do you mean?*

*Directeur: We can push PCO. We can do that. We have some leeway there.*

*Analyste: What? We need them to support the MC.*

*Directeur: No, remember PCO is there to help us get the MC through. [...]*

---

<sup>25</sup> MAF, acronyme anglais de *Management Accountability Framework*, ou Cadre de responsabilisation de gestion. Selon le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, il s'agit d'un « cadre qui vise l'excellence en gestion en procédant chaque année à une évaluation des pratiques de gestion et du rendement dans la plupart des ministères et des organismes du gouvernement du Canada » (Canada, 2016a). Pointé du doigt par Savoie (2013, pp. 138-140), le *MAF* est perçu comme un processus dont l'utilité ne justifie pas les importantes ressources nécessaires à son administration, tant au centre que dans les ministères.

*Analyste: What are you talking about?*

*Directeur: Yeah, I could push. We can push on PCO. We can even write to our own Minister [...] to advocate for us.*

*I'm like, "Oh, actually the departments wield a lot more power than I thought, working with TBS". [...] I found myself kind of not breaking the rules, but working with my Director, to find ways to work without central agency, right? Okay, so PCO said, "No, you can't do that". Well then, what if we write a letter to the Prime Minister? [...]*

*We did that a number of times. Other things too, not just writing to the Minister of Finance and the Prime Minister. Like, other ways of working around the process-based focus of central agencies, really to get it done, get the project done, get the work done, get the money we need. Get things done, right? Maybe, we'd often hear from PCO, "Well, you're not going to make the cabinet agenda." "Okay, well then we won't go to Cabinet. We'll go straight to the Prime Minister." [...] Honestly Marc, I almost fell out of my chair, when I realized we could do that.*

Une telle prise de conscience force cette participante à réexaminer le rôle des organismes centraux, tout comme son propre passage au centre. Pour cette dernière, la conception même de la raison d'être des organismes centraux et de l'influence que l'on accorde aux acteurs qui y évoluent se trouve remise en question. On peut faire sans le centre, notamment en s'adressant directement aux acteurs politiques, ceux qui, pour finir, prennent les décisions habituellement si soigneusement présentées par les analystes centraux. En prenant du recul par rapport au centre, cette analyste est appelée à se distancier de ce qu'elle a été lorsqu'elle y travaillait.

*I think I see [the center] a little bit more for what it actually is, and less for what I felt it was. When I was there, it felt like it was the most important thing. You know? Like, departments can't function if Treasury Board, PCO, and Finance aren't on board with their proposals, with their MCs, and Treasury Board submissions. Well, yes they can. Being in a department, yeah, they don't actually take that much point from... They don't look to central agencies for as much guidance and support as we think they do. They have other instances, including each other. That's what's immediately like, "Oh, wow."*

Ce nouveau regard posé sur les organismes centraux fait l'impasse, étrangement, sur leur centralité. Dans cette perspective, les acteurs centraux occupent une place beaucoup plus réduite et contingente dans le gouvernement.

Au-delà de la stupeur et de l'étonnement de cette participante, ces extraits illustrent la fragilité des construits sociaux. Les interlocuteurs ministériels jouent un rôle primordial dans la construction du centre. En accordant de l'attention au centre et de l'importance aux propos des analystes avec qui ils interagissent, ces derniers confirment le rôle prépondérant des organismes centraux dans les affaires ministérielles. En prenant conscience qu'ils peuvent

accomplir les mandats et faire avancer leurs dossiers sans l'appui des acteurs centraux, les interlocuteurs ministériels peuvent contribuer à la déconstruction de ce centre dont ils avaient permis l'émergence, renforçant du même coup leur propre agentivité comme fonctionnaires ministériels. Tous ne sont cependant pas nécessairement en mesure de se rendre compte des autres possibilités d'action à leur disposition et ainsi de relativiser l'importance du centre. Par défaut, il est probable qu'un tel construit demeure généralement accepté; les prises de conscience comme celle vécue par cette analyste excentrée tiennent plus de l'exception que de la règle. Cette construction sociale du centre, au-delà des antagonismes et de l'irritation qu'elle provoque, semble avoir un puissant effet structurant pour l'organisation générale de l'appareil gouvernemental. À cet égard, la présente recherche permet d'apprécier le caractère contingent d'une telle construction sociale, et invite à la reconsidération des dynamiques et des conditions de maintien et de reproduction d'un tel construit.

#### **9.4 Résumé du chapitre**

Dans les relations centre-ministères, le sens critique n'est pas le seul apanage des analystes centraux. Les interlocuteurs ministériels posent un regard aussi opiniâtre sur le centre que ne le font ces derniers sur les propositions ministérielles. De leur point de vue, les organismes centraux apparaissent non seulement opaques, mais les canaux de communication semblent inopérants. Non seulement l'information ne circule pas vers les ministères, mais en plus, la transition des dossiers d'un analyste central à l'autre, phénomène exacerbé par le haut taux de roulement au centre, est inadéquat, voire même déficient, de l'avis des interlocuteurs ministériels. Ces derniers perçoivent un manque de coordination à l'intérieur de chaque organisme, mais également entre les acteurs des organismes centraux, ce qui entraîne des communications répétitives et des réunions inefficaces, autant de sources d'incompréhension et d'irritation pour eux.

Les interlocuteurs ministériels déplorent par ailleurs le manque de sensibilité des analystes centraux aux particularités de chaque ministère ou organisme d'exécution. L'approche largement indifférenciée qu'adoptent ces derniers face aux enjeux très variés et au caractère unique de chaque organisation fédérale déplaît autant qu'elle décontenance les interlocuteurs ministériels. Comment le centre peut-il contribuer à l'accomplissement de leurs mandats

auprès des Canadiens si les acteurs centraux négligent des éléments contextuels déterminants? Face aux nombreuses exigences des processus centraux, les interlocuteurs ministériels sont forcés de faire des arbitrages afin de respecter leur engagement auprès des citoyens, quitte à négliger l'image que renvoie au centre leur participation mitigée à ces processus. Ceux qui se rendent compte du caractère illusoire de l'inévitabilité du centre—une illusion qu'ils ont au demeurant contribué à construire—deviennent habilités à agir autrement pour atteindre les objectifs organisationnels. Ceci met en lumière la fragilité du construit social qu'est le centre, même si cette construction se maintient en raison de son rôle structurant dans l'organisation des affaires gouvernementales.

Ce chapitre clôt la présentation des données empiriques de la recherche. À cet effet, le tableau ci-dessous propose un sommaire des résultats présentés selon les grands axes de la recherche. La prochaine section de cette thèse consistera en une discussion de ces résultats, à l'aune des questions qui ont orienté la recherche.

**Tableau 1 : Sommaire des résultats de la recherche**

<b>Représentations du centre</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les organismes centraux sont des organisations opaques et très influentes, caractérisées par la proximité de la sphère politique, la nature stratégique des dossiers et des enjeux, des charges de travail très lourdes, un rythme d'exécution effréné et un haut taux de roulement des fonctionnaires.</li> <li>• Les organismes centraux sont marqués par une culture de supériorité et de prestige qui est accentuée par le dénigrement des ministères et des organismes d'exécution.</li> <li>• Au-delà des aspects communs de l'expérience au centre, chaque organisme central possède un mandat et une culture organisationnelle qui lui sont propres et le distinguent, même subtilement, des deux autres.</li> </ul>
<b>Premiers temps</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le contexte social de l'entrée organisationnelle n'est généralement pas propice au soutien par les collègues et les supérieurs, ce qui contraint les recrues au paradoxe de la « solitude sociale », c'est-à-dire l'absence de sollicitude vécue dans un contexte de proximité physique avec les pairs et de besoins importants de formation au rôle.</li> <li>• Le fardeau de l'apprentissage du contexte et du contenu, des tâches, des responsabilités et des conduites dépend en grande partie de la volonté des recrues et de leur habileté à chercher, demander et obtenir en temps opportun les éléments d'information qu'ils jugent essentiels, et donc, de la générosité ainsi que de la disponibilité de ceux qu'ils sollicitent.</li> <li>• La complexité des enjeux et des dossiers, combinée à une culture de l'antipathie et du chacun-pour-soi, induisent une souffrance affective et cognitive chez les recrues, qu'aggrave leur urgence de comprendre et d'agir.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans certains cas, les recrues sont appelées très, voire trop, rapidement à exercer leurs fonctions, alors que d'autres sont maintenues à l'écart aux fins d'une édification professionnelle largement non structurée.</li> </ul>
<b>La fonction d'examen critique</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilier de la construction identitaire, la fonction d'examen critique est constitutive de l'ethos de contrôle et de surveillance propre aux organismes centraux.</li> <li>• Elle joue un rôle déterminant dans les relations entre analystes centraux et interlocuteurs ministériels, marquées par la méfiance et la suspicion, et de nature antagoniste.</li> <li>• Dans le contexte de l'examen critique, les analystes centraux croient porter un regard objectif sur les enjeux, les dossiers et les personnes. Ceci donne lieu à un important processus d'objectivation aux ramifications cognitives, émotionnelles et identitaires qui constitue la base de la construction intersubjective des identités et des relations de pouvoir entre le centre et les ministères.</li> <li>• L'intériorisation de la conduite et des attitudes liées cette fonction est à la fois le signe d'une socialisation organisationnelle réussie et un puissant legs de l'expérience au centre.</li> </ul>
<b>Les interactions entre le centre et les ministères d'exécution</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les analystes centraux et les interlocuteurs ministériels sont contraints d'interagir, car ils ont besoin les uns des autres; les premiers dépendent de l'information que leur fournissent les seconds pour conseiller les décideurs administratifs et politiques, alors que les fonctionnaires ministériels dépendent des analystes centraux pour les guider dans les processus cruciaux au fonctionnement de leur organisation. Cette interdépendance engendre néanmoins des rapports asymétriques.</li> <li>• L'échange d'information n'est pas entièrement réciproque; les analystes centraux demandent beaucoup et rapidement, mais n'ont pas le même empressement à répondre à leurs interlocuteurs. En accord avec l'asymétrie des rapports, des enjeux de transparence et d'opacité caractérisent l'échange d'information entre les ministères et le centre.</li> <li>• Les analystes centraux exercent une influence sur leurs interlocuteurs par le biais de dispositifs discursifs à l'écrit (révision des propositions ministérielles, commentaires requérant une réponse obligatoire) et à l'oral (dépersonnalisation des requêtes et des commentaires, invocation des hauts-dirigeants administratifs et politiques pour signifier l'urgence et l'importance des demandes et stimuler la réactivité).</li> <li>• De part et d'autre, les protagonistes ont recours à divers procédés (manipulation, orchestration, rétention d'information) pour arriver à ce qu'ils considèrent être le meilleur résultat pour leur organisation, et plus largement, pour les Canadiens. Dans les meilleurs cas, une relation paradoxale s'établit, dans laquelle la confiance et la bonne entente côtoient les stratégies et la manipulation.</li> </ul>
<b>Regards critiques sur le centre</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les interlocuteurs ministériels critiquent l'instabilité du personnel ainsi que le manque de coordination et de collaboration au sein des organismes centraux.</li> <li>• S'ils sont disposés à répondre aux exigences du centre, les interlocuteurs ministériels possèdent peu de temps et de ressources à investir dans ces processus qu'ils ne comprennent pas toujours bien. La moindre incohérence du côté des analystes centraux</li> </ul>



peut causer beaucoup d'incertitude, une perte de confiance et un désengagement chez les ministères.

- Les interlocuteurs ministériels déplorent le manque de sensibilité des analystes centraux au contexte, aux mandats et aux circonstances particulières de chaque organisation fédérale, insensibilité qui peut mener à une attitude de défiance.
- La présence du centre, perçue comme un empêchement à l'accomplissement des mandats organisationnels, pousse les interlocuteurs ministériels à faire des arbitrages en faveur de leurs parties prenantes, au détriment de processus centraux jugés trop accaparants et peu constructifs.
- Le regard extérieur sur le centre participe de la construction et du maintien de la relation de pouvoir en faveur du centre; cette asymétrie de pouvoir est construite intersubjectivement et peut donc être fragilisée.

## Chapitre 10 : Discussion

L'appréhension phénoménologique de l'expérience des analystes au sein de l'un ou l'autre des organismes centraux s'est avérée riche et fascinante à plus d'un niveau. Je me suis rendu compte, durant l'analyse des entretiens, du volume de données collectées, de leur pertinence et de la variété des thèmes abordés. Il est devenu évident, lors de la rédaction de la thèse, que je ne pourrais mobiliser tout ce que j'avais recueilli et que des choix s'imposaient. J'ai conservé, dans ce chapitre, les pistes d'analyse qui permettraient de répondre aux questions de recherche établies au chapitre 2, que je reproduis ci-dessous sous forme de tableau, à titre de rappel. Ce tableau inclut également, à des fins de commodité, les liens entre ces questions et les objectifs de la recherche, la recension des écrits, les pistes d'analyse abordées dans ce chapitre ainsi que la dimension analytique touchée.

**Tableau 1 : Pistes d'analyse et liens entre les questions et les objectifs de la recherche**

Question de recherche	Objectif de la thèse	Lien avec la recension des écrits	Piste d'analyse abordée dans la discussion	Dimension analytique
Comment les analystes des organismes centraux fédéraux vivent-ils le double processus de socialisation organisationnelle et de construction identitaire à la suite de leur embauche?	Dégager le processus de construction identitaire Comprendre la spécificité des organismes centraux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identité</li> <li>• Définir le centre</li> </ul>	10.1 Distribution et insécurité cognitives	Individu Organisation
Que nous apprennent ce processus et l'expérience qu'en font les analystes sur les organismes centraux fédéraux?	Comprendre la spécificité des organismes centraux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir le centre</li> <li>• Identité</li> </ul>	10.2 De l'acteur à l'organisation	Organisation
Quel rôle les acteurs jouent-ils dans la construction et l'articulation de la	Comprendre la spécificité des organismes centraux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir le centre</li> <li>• Identité</li> </ul>	10.2 De l'acteur à l'organisation	Individu Organisation

spécificité des organismes centraux?				
Comment la managérialisation du secteur public se répercute-t-elle sur les acteurs centraux, leur construction identitaire, leurs pratiques et leur compréhension du sens de leurs activités?	Dégager le processus de construction identitaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identité</li> <li>• Nouveau Management Public</li> </ul>	10.2 De l'acteur à l'organisation	Individu
Comment le dilemme entre contrôle et flexibilité s'inscrit-il dans les identités collectives des organismes centraux fédéraux?	Comprendre la spécificité des organismes centraux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir le centre</li> <li>• Identité</li> </ul>	10.3 Du château à l'agora	Organisation
Que nous permet d'apprendre une perspective subjective et interprétative sur les organismes centraux, et plus largement, sur l'action étatique?	Contribuer à la réflexion sur les enjeux ontologiques et épistémologiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir le centre</li> <li>• Identité</li> </ul>	10.3 Du château à l'agora	Théorie

### 10.1 Enjeux de cognition organisationnelle : clés d'analyse pour comprendre l'expérience d'entrée organisationnelle des analystes centraux

Découragement, stress, anxiété, détresse psychologique... L'expérience des analystes dans les premiers temps de leur carrière au centre peut s'avérer un parcours semé d'embûches, chaotique et éprouvant sur les plans cognitifs et affectifs. Si la plupart réussissent à s'adapter, à l'issue d'une difficile période de socialisation et d'apprentissage pouvant durer plusieurs mois, d'autres baissent les bras, devant ce qu'ils considèrent être leur incapacité personnelle à performer et à répondre aux exigences, et choisissent de quitter. Néanmoins, que l'on reste ou que l'on parte, le centre demeure un lieu transitoire, un tremplin, une plaque tournante; on n'y demeure jamais très longtemps. La perspective de la phénoménologie herméneutique m'a permis de documenter ces expériences au centre et de comprendre l'interprétation qu'en font les analystes. À leur arrivée, ces derniers doivent faire face, plus souvent qu'autrement, à une adversité d'une durée et d'une intensité variables. Ils doivent composer avec un monde

social qui leur apparaît à la fois étrange, absurde, hostile et incompréhensible. Implicitement, on attend d’eux qu’ils se débrouillent, qu’ils fassent avec le peu—de directions, d’encadrement, de soutien, de sollicitude—qu’on leur donne, et qu’ils donnent un sens à leur milieu de travail, incluant leur propre présence physique, leurs perceptions, leurs pensées, leur affectivité et leurs interactions. Une démarche de construction de sens qu’ils reprennent quotidiennement, alors que s’ajoutent, à la multitude d’éléments appréhendés les jours précédents, de nouveaux fragments et bribes d’expérience. On attend d’eux qu’ils soient en mesure de se sécuriser eux-mêmes, alors qu’ils vivent des moments très insécurisants dans un monde peu enclin à l’empathie. Ultimement, et en dépit des circonstances, on attend d’eux qu’ils performant et qu’ils assurent.

L’information est un aspect crucial de l’entrée organisationnelle. Les enjeux liés à son accessibilité, sa disponibilité, sa gestion, son organisation, sa pertinence et son intelligibilité jouent un rôle déterminant dans les processus d’adaptation et de socialisation des recrues dans le milieu de travail. Lors de l’entrée, les nouveaux venus accusent un important déficit informationnel et ce, à tous les niveaux : information pratique, concernant les lieux physiques, l’accès à l’équipement et au matériel et le fonctionnement des systèmes informatiques et technologiques; information conventionnelle touchant à l’organisation et au déroulement du travail; information professionnelle ayant trait aux rôles, aux responsabilités, aux tâches et aux exigences du poste; information de contenu incluant les expertises, les connaissances, la terminologie, les savoir-faire et les processus; information comportementale et relationnelle concernant les modes d’opération et de communication, les pratiques, les attitudes, les conduites et les savoir-être. Au chapitre 6, les récits des participants ont souligné les lacunes associées à ces enjeux informationnels.

Cette section propose donc une première piste d’analyse s’appuyant sur la cognition en milieu organisationnel. J’aborderai les principaux aspects de la perspective de la cognition distribuée et introduirai le concept clé d’insécurité cognitive; en parallèle, j’illustrerai les divers aspects de cette perspective à l’aide d’extraits tirés d’une série d’entretiens avec une

recrue, que j'ai suivie pendant ses quatre premiers mois au sein d'un organisme central.<sup>26</sup> Ces extraits montrent la pertinence de la dimension cognitive pour comprendre l'expérience vécue par les analystes centraux dans les premiers mois suivant leur embauche, et plus particulièrement la construction de sens sous-tendant leur démarche identitaire. Parallèlement, cette dimension permet d'envisager les organismes centraux en tant que systèmes cognitifs, contribuant de ce fait à la compréhension de leur spécificité.

### **10.1.1 Cognition distribuée, cognition située**

Les difficultés morales et affectives que vivent les analystes centraux à leurs débuts trouvent une certaine résonnance dans la perspective de la cognition distribuée (Michel, 2007; Michel & Wortham, 2009). Selon cette perspective, la cognition en contexte organisationnel n'est pas le seul produit des représentations mentales individuelles, aussi appelées schémas ou gabarits cognitifs, mais résulte également des interactions entre les acteurs et avec les contextes social et matériel; la cognition est ainsi distribuée (Michel, 2007, p. 508). Le contexte, qui consiste en des pratiques sociales par le biais desquelles les participants utilisent de manière répétée des artefacts, des concepts et des procédures, est dès lors reconceptualisé pour inclure un rôle cognitif d'habilitation et de contrainte (2007, p. 509). Les chercheurs adoptant cette approche comprennent l'esprit humain et l'organisation comme fonctionnant ensemble à l'intérieur d'un seul système cognitif, à l'intérieur duquel chaque composante fournit divers éléments de connaissance (2007, p. 511). Michel définit, après Weick et Roberts (1993), la cognition organisationnelle comme un ensemble d'interconnexions que les acteurs établissent entre les ressources de l'organisation, mettant de ce fait l'accent sur les interactions sociales entre les membres d'un groupe plutôt que sur la similarité d'attitudes, de compréhension et de langage (Weick & Roberts, 1993, p. 358, dans 2007, p. 511). La cognition distribuée est ainsi une perspective relationnelle et contextualisée examinant comment les acteurs remarquent, à l'aide de schémas cognitifs existants et de signaux contextuels, l'information contenues dans les ressources cognitives organisationnelles et l'utilisent dans un contexte spécifique (2007, p. 512).

---

<sup>26</sup> Ces extraits sont regroupés dans les tableaux 3, 4 et 5, qui se trouvent dans la première section du présent chapitre 10.

Elsbach, Barr et Hargadon (2005) définissent trois types de schémas cognitifs existants : les schémas d'événements, qui consistent en la compréhension du déroulement possible d'un processus; les auto-schémas, qui sont les perceptions des identités personnelles ou sociales; et les schémas de règles, qui signifient la compréhension des liens entre des variables clés. Parallèlement, ces chercheurs dégagent quatre catégories de contextes organisationnels. Le contexte institutionnel et culturel désigne les pressions normatives propres à l'organisation. Le contexte d'artefact et le contexte physique réfèrent aux principaux artefacts et aux normes de présentation ainsi qu'à la configuration du mobilier et de l'équipement, et au lieu géographique. Enfin, le contexte socio-dynamique a trait à la nature des interaction de groupe, incluant les caractéristiques des membres du groupe et les processus spécifiques d'interaction (2005, p. 425). Les interactions entre les schémas cognitifs existants et les contextes organisationnels constituent les processus cognitifs par lesquels l'acteur construit le sens. De tels processus engendrent ce qu'Elsbach, Barr et Hargadon nomment des cognitions situées momentanées, c'est-à-dire des pensées transitoires qui sont intégrées au contexte dans lequel elles se produisent et qui permettent l'action (2005, pp. 423-424). Ces cognitions situées sont de quatre ordres : l'attractivité ou la désirabilité des options; le caractère distinct des perceptions de soi, liées à l'expertise, les compétences, les habiletés et les traits; la compréhension du problème, qui inclut les perceptions de cause et d'effet, l'attention et les variables clés; et l'état d'esprit collectif, c'est-à-dire l'ouverture à réfléchir collectivement plutôt qu'individuellement (2005, p. 425).

L'expérience des analystes centraux suggère un tel système de cognition distribuée, c'est-à-dire un modèle d'organisation—ou de désorganisation—des ressources cognitives et de l'information. À leurs débuts, les recrues se trouvent à intégrer de nouveaux contextes : un édifice gouvernemental abritant un organisme central, qui fournit des normes et une culture particulière ; un étage où se trouve un cubicle dans lequel du matériel et de l'équipement informatique sont mis à leur disposition; des collègues et des supérieurs qui forment leur équipe de travail. Ces contextes les habilitent et les contraignent, notamment du point de vue informationnel. Dépendant de la clarté des signaux contextuels et de la pertinence de leurs schémas cognitifs existants, les recrues éprouveront plus ou moins de difficultés à s'orienter; à détecter et à mobiliser au moment approprié les ressources cognitives de l'organisation et

l'information qu'elles contiennent. Influencés par les éléments du contexte—interactions sociales, lieu physique, normes et artefacts—les recrues construisent ainsi le sens et agissent en s'appuyant sur l'information limitée qu'il possède et que teinte leur affectivité. Le tableau 3 ci-dessous illustre les divers aspects de la perspective de la cognition distribuée et située.

**Tableau 3 : Illustration des dimensions de la cognition distribuée et située**

Dimension	Extrait d'entretien
<b>Cognition distribuée et ressources cognitives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« (...) son savoir, comment dire, c'est tellement... c'est comme, je te dirais, il y a comme 25 règles à savoir, mais pour chacune des règles, il doit y avoir une centaine d'exceptions. Tu sais? À un moment donné, comme, elle, elle a tout ça dans sa tête; elle les connaît par cœur, parce que ça fait [longtemps] qu'elle travaille sur ce dossier-là, fait que toutes les exceptions, elle les connaît par cœur, elle connaît tous les acronymes, elle connaît toutes les personnes-ressources, elle connaît tout, tout, tout, mais elle n'a pas du tout réfléchi à comment elle allait me transmettre ça. »</li> <li>« Moi, pour moi, ça c'est important, parce que je suis certaine que dans tout [l'organisme central], il y a des tonnes de ressources qui pourraient faciliter ma vie au travail, et qu'actuellement, en tout cas, je ne les connais pas, donc je ne suis pas capable de les utiliser. Et personne ne va me les expliquer, donc il va falloir que je les trouve moi-même. »</li> </ul>
<b>Cognitions situées momentanées</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Caractère distinct des perceptions de soi :</i> « Moi je veux être la <i>datagirl</i>. Je veux être la fille qu'on va voir quand on veut <i>dealer</i> avec des bases de données. Je ne veux pas être la fille qui rédige des courriels, je ne veux pas être la fille qui va à des réunions pour présenter des résultats, je veux juste être la fille qui sort des résultats qui sont bons, qui sont exacts par la programmation. »</li> <li><i>État d'esprit collectif :</i> « J'ai l'impression que c'est compliqué parce que personne n'a jamais pris le temps de prendre du recul par rapport à ça et dire, ok, est-ce qu'on peut réorganiser la chose? »</li> </ul>
<b>Contextes/pratiques sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Physique/socio-dynamique :</i> « En même temps, ce qui est drôle c'est que <b>la manière dont le bureau est divisé</b>, les [analystes de données] : James, moi et Sylvia, on est du même côté que Mitch, qui est mon superviseur, et en fait les [analystes de] politiques : Meg, Valérie et Jeff sont de l'autre côté. Il y a vraiment comme un mur; pas un mur, mais pour que je puisse les voir ou leur parler, il faut que je me lève. [...] J'imagine qu'il y a ça aussi qui n'aide pas, que peut-être <b>si on était tous dans le même carré ça serait peut-être un peu différent</b>, parce que ne serait-ce que je saurais un peu plus sur quoi Jeff et Valérie travaillent, parce que je les entendrai parfois en discuter, alors que là, j'entends les conversations entre Mitch et James, ça c'est la réalité. »</li> </ul>
<b>Schémas cognitifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« (...) chaque fois que je parle de ça à quelqu'un, comme de mes collègues, ils font comme, « ben non, inquiète-toi pas de ça, voyons! » Mais pour moi, la période de probation, c'est comme tant que ça ne sera pas fini, je ne pense pas que je vais vraiment pouvoir me dire : je suis là pour rester. Dans le sens que je peux dire, moi je veux rester, mais tant que je n'aurai pas franchi la période de probation, je me sens en tout cas encore que j'ai quelque chose... qu'il faut que je prouve quelque chose; qu'il faut qu'eux soient d'accord pour que je reste [sanglots]. [...] tu sais, <b>je n'ai pas eu beaucoup</b></li> </ul>

	<p><b>d'expériences avec des milieux syndicalisés.</b> C'est sûr que l'image que j'ai des gens syndicalisés... (rire). Fait que je comprends qu'il y ait ça, mais ça reste que moi, mon identité... Je sais ce que je veux »</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• « (...) ce qui est compliqué aussi c'est qu'ils sortent les demandes une à la fois comme, à chaque fois que j'ai fini, ils reculent, ils refont une nouvelle demande qui recule la ligne de fin. <b>À chaque fois que j'ai fini, je n'ai pas fini en fait.</b> C'est ça qui est fatigant et qui est difficile. »</li> </ul>
--	---

Ces extraits illustrent les perceptions de la recrue quant à son milieu de travail et témoignent des efforts cognitifs déployés pour l'appréhender. Dans un premier temps, cette analyste constate le caractère distribué des ressources cognitives au sein de l'organisation; elle déplore la dispersion de l'information et son inaccessibilité. De façon concomitante, cette recrue se fait une idée du rôle qu'elle veut jouer en s'appuyant sur les bribes d'information recueillies au sujet de son équipe; elle tire des conclusions quant à l'état d'esprit collectif qui reflètent sa propre confusion et son insatisfaction. Elle reconnaît certains éléments ou signaux contextuels et leur signification en termes d'information et d'organisation du travail. Enfin, elle admet l'inadéquation de ses schémas cognitifs actuels pour comprendre son milieu, se comporter et agir. En plus d'illustrer les divers éléments liés à la cognition distribuée et située, ces extraits évoquent une dimension sous-jacente, celle de l'insécurité cognitive, qui n'est pas étrangère au malaise et à l'insatisfaction qu'exprime la recrue. La prochaine section aborde plus en profondeur cet important aspect de l'expérience des analystes centraux.

### 10.1.2 Insécurité cognitive

L'entrée organisationnelle soumet les nouveaux venus à une importante incertitude cognitive, c'est-à-dire un état subjectivement perçu de faible confiance préalable concernant l'exactitude ou la pertinence des connaissances relatives à une nouvelle situation (Michel, 2007, p. 507). Un tel état est ressenti; il n'est pas rattaché à l'environnement organisationnel ou aux exigences du poste, mais à la capacité des recrues—entendre, leur expertise—à résoudre quotidiennement des situations problématiques, comme l'explique Michel :

*Employees who experience cognitive uncertainty perceive that they cannot effectively solve a problem because they are missing important information, have conflicting information, cannot see cause-effect relationships, sense ambiguity about available courses of action and the potential consequences, or are unable to distinguish between relevant and irrelevant information (id.).*



En d'autres mots, les recrues peuvent difficilement recourir aux schémas cognitifs existants, puisque ceux-ci ne sont pas nécessairement appropriés ou pertinents aux nouvelles circonstances professionnelles qui sont les leurs. Cette inadéquation des schémas explique l'incapacité des nouveaux venus à construire le sens et donc, à agir, ce qui mène souvent à des souffrances morales et affectives, comme la démotivation, la tristesse, le stress et l'anxiété, et ultimement, au désengagement et à la perte de sens.

Durant la période critique de socialisation et d'apprentissage, alors que les nouveaux venus s'évertuent à acquérir ou à actualiser les compétences nécessaires pour exercer leur rôle, les pratiques organisationnelles de gestion de l'incertitude constituent une importante contrainte (Michel, 2007, p. 509). Les acteurs clés de l'organisation—gestionnaires, cadres, haut-dirigeants—peuvent, dans un sens comme dans l'autre, moduler la durée et l'intensité de l'incertitude cognitive dans le contexte d'entrée et de socialisation organisationnelles à l'aide de processus stimulant l'induction, la déduction ou l'abduction chez les nouveaux venus (id.). L'induction est un processus cognitif qui permet l'encodage de l'informations concrète dans le but d'élaborer ou de récupérer un concept abstrait de la mémoire (Michel & Wortham, 2009, p. 64). En revanche, un processus déductif repose sur des principes abstraits encadrant la compréhension par les nouveaux venus de situations particulières (id.). Considérant la rationalité limitée de l'humain, les gestionnaires sont en mesure de rendre l'incertitude cognitive transitoire en réduisant le volume d'information que les recrues doivent traiter et en facilitant son accès, par exemple par la création de guides, de procédures, d'aide-mémoires et de synthèses. Ces stratégies permettraient d'abrégé, chez les nouveaux venus, des périodes d'induction durant lesquelles ces derniers n'ont d'autres choix que de tenter de résoudre les problèmes se présentant à eux en se basant sur des données concrètes et spécifiques dont ils doivent préalablement avoir tiré des concepts abstraits (2007, p. 510). De telles périodes causent une grande incertitude cognitive que ces stratégies atténuent par une transition plus rapide vers la déduction. Réduire l'incertitude cognitive apparaît en ce sens un élément fondamental de la socialisation—et par extension, de la réussite—organisationnelle, mais Michel souligne que l'utilisation de stratégies d'amplification, par lesquelles on maintient les employés l'incertitude cognitive élevée afin de mobiliser les processus inductifs, peut également s'avérer un gage de succès à cet égard, particulièrement dans les milieux où

l'organisation du travail n'est pas ou peu bureaucratiques et l'environnement, plus turbulent (id.).<sup>27</sup> Dans de tels milieux caractérisés par la collaboration, l'horizontalité des structures et des communications moins entravées, la cognition est mieux distribuée, ce qui compense la rationalité limitée des acteurs (id.). Ainsi, selon la perspective de la cognition distribuée, les organisations ne doivent pas nécessairement chercher à éliminer l'incertitude cognitive, mais plutôt concevoir des stratégies déductives et inductives appropriées aux tâches. De telles pratiques permettent d'établir l'équilibre entre, d'un côté, un recours excessif aux outils déductifs de simplification conceptuelle qu'un haut degré d'incertitude cognitive rend inapproprié, et, de l'autre, le maintien des employés dans un perpétuel état de recommencement et d'induction que le contexte et la nature du travail, plus routiniers, ne justifient pas (Michel, 2007, p. 511).

Au chapitre 6, les participants ont fait le récit de leur expérience des premiers temps au sein des organismes centraux. De ces récits émergent deux situations contradictoires liées à l'apprentissage. D'un côté, certains analystes ont décrit avoir été laissés à eux-mêmes, avec pour seule directive d'assimiler, grâce à la lecture, l'information nécessaire à la performance de leur(s) rôle(s). Ces analystes évoquent le stress et la confusion causés par une surabondance d'information éparse et désorganisée, voire incohérente, se trouvant à divers endroits et sur de multiples plateformes, qu'ils doivent eux-mêmes chercher, rassembler, organiser, prioriser, tout en évaluant la pertinence. Les besoins des nouveaux venus touchant toutes les catégories d'information, de pratique à relationnelle, ces derniers se sentent rapidement dépassés et accaparés par ce défi informationnel s'ajoutant à la nervosité coutumière que suscite l'entrée organisationnelle. De telles circonstances résultent en une incertitude cognitive accrue, à laquelle concourent l'effacement du superviseur, l'indifférence et l'indisponibilité des collègues et la marginalisation qu'entraîne la réduction des nouveaux analystes à leur rôle d'apprenants. En d'autres mots, l'incertitude cognitive

---

<sup>27</sup> Les organisations favorisant ces stratégies cherchent à stimuler leurs employés à mettre en commun leurs savoirs afin de créer de nouvelles solutions, manières de faire et connaissances, ce qui implique une inférence créative propre à l'abduction. Tout comme l'induction, l'abduction s'appuie sur des données situationnelles concrètes pour arriver à une compréhension générale. L'induction se limite toutefois à représenter la dimension immanente de ces données sans arriver à de nouvelles conclusions (Michel & Wortham, 2009, pp. 64-65).

émerge ici de la surabondance d'information dans un contexte où l'encadrement manque, et où les analystes ne savent pas quand ils seront en mesure de contribuer aux mandats organisationnels. De l'autre côté, des analystes ont dû, dès les premiers jours, piloter des dossiers complexes parfois déjà en cours sans aucune introduction préalable, encadrer le cheminement de clients ministériels à l'intérieur de processus qu'ils ne connaissaient pas et rédiger des notes de breffage concernant des enjeux avec lesquels ils n'étaient pas familiers. Comme ces autres participants, ils ne bénéficient pas nécessairement d'un encadrement adéquat ou de la sollicitude de leurs collègues, mais à la différence de ces derniers, ils manquent d'information dans un contexte où ils doivent agir prestement, puisqu'on attend d'eux qu'ils participent activement aux activités de l'organisation.

Non seulement ces deux situations permettent-elles de comprendre l'absurdité de l'expérience des nouveaux analystes centraux, mais elles en soulignent deux aspects importants : d'une part, l'ambiguïté des rôles, c'est-à-dire le manque de certitude quant aux fonctions, à l'autorité, à la répartition du temps, aux relations et aux règles, que ces derniers sont appelés à jouer; d'autre part, la déficience des communications, pourtant jugées essentielles à l'acquisition d'information (Kramer, 1994, p. 385). Les organismes centraux semblent ainsi associés à des contextes—ou des pratiques sociales—qui nuisent à l'expérience d'entrée et de socialisation organisationnelles en entravant la connaissance et l'interconnexion par les nouveaux venus des ressources cognitives à leur disposition pour agir. L'absence ou la rareté des stratégies de réduction de l'incertitude cognitive maintiennent de ce fait les analystes dans la nécessité de baser leur action sur l'induction dans leur quête d'une conduite appropriée. En manque de dispositifs ou d'outils leur permettant d'abstraire de situations spécifiques des concepts plus généraux, et en l'absence d'interactions sociales constructives ou concluantes, les analystes se replient sur le monde physique et les objets (cubicule, chaise, portable, ordinateur, logiciel, fichier informatique, dossiers, documents etc.), qui sont également une partie intégrante de la cognition organisationnelle (Michel, 2007, p. 511).

À titre d'illustration, je reproduis dans le tableau 4 ci-dessous des extraits d'entretiens qui soulignent les dimensions de l'insécurité cognitive. La surabondance d'information, les

communications déficientes, et l'ambiguïté de rôle contribuent à l'exacerbation de l'insécurité cognitive que vivent les nouveaux analystes centraux.

**Tableau 4 : Illustration des dimensions de l'insécurité cognitive**

Dimension	Extrait d'entretien
<b>Surabondance d'information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« (...) tu sais, je cherchais dans le fond des informations sur : maintenant que je suis arrivée au travail, qu'est-ce que je suis supposée faire? Finalement, il y avait quand même... en fait, il y avait tellement d'information là, c'était comme... écoute, j'ai fini la journée, ma tête... je n'étais plus capable. <b>C'était vraiment trop d'information, de mon point de vue, pas dans le bon ordre.</b> C'est-à-dire que c'est juste le jeudi en début d'après-midi que j'ai trouvé un genre de <i>to-do list</i> qui dit : première journée vous devriez faire ça; première semaine, ça, ça devrait avoir été fait; premier mois, ça ça devrait avoir été fait. »</li> </ul>
<b>Communication déficiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« Pour le moment, c'est l'impression que ça me donne, c'est l'impression que j'ai. Que <b>tout le monde a fait sa petite bécote dans son coin sans se parler</b> et que, ben maintenant, <b>il faut que je sois comme partout à la fois</b>, alors que dans le fond j'aurais pu être à un seul endroit, ça aurait pu être un seul endroit, <b>ça aurait pu être très simple</b>, et c'est ça. »</li> <li>« Ouin, de me promener d'une place à l'autre, et que les gens m'envoient quelque part, et que l'autre personne m'envoie quelque part, et que finalement, on dirait que je tourne en rond, ça m'a affectée (...) ».</li> </ul>
<b>Ambiguïté de rôle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« Une autre chose par contre qui reste une source d'inquiétude pour moi, c'est que je pense que je vais vraiment être très laissée à moi-même. Autant j'adore être laissée à moi-même, c'est-à-dire j'adore avoir une page blanche et avoir le pouvoir d'y mettre ce que je veux, parce que je pense que c'est dans ces moments-là aussi que je performe le mieux, autant là, je trouve ça tôt, pour avoir une page blanche. Ouin, <b>je trouve ça tôt pour avoir aucune idée de ce que je devrais faire, de ce que je peux faire, de ce que je ne peux pas faire, et de ce que je dois faire</b>, tout ça... D'avoir aucune idée de ça, je trouve ça tôt. »</li> </ul>
<b>Marginalisation de l'apprenant</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« C'est sûr que moi, ce que je trouvais difficile personnellement, c'est que dans le tour de table, on devait dire sur quoi on travaillait. Tout le monde évidemment avait des choses à dire et où ils étaient rendus [...] mais moi j'étais comme, « <b>moi j'apprends</b> : j'apprends [le logiciel], j'apprends comment fonctionne le gouvernement, les codes, les classifications, j'apprends, j'apprends, j'apprends. » [...] juste avant moi, l'étudiante qui était arrivée en même temps que moi, elle parlait de toutes les demandes auxquelles elle répondait. [...] C'est ce qui est absurde : elle a participé à plus de dossiers que moi en ce moment et elle a fourni plus de livrables que moi. Parce que moi je suis juste en formation. <b>Je trouve ça un peu absurde et c'est difficile sur mon ego aussi.</b> C'est ma première job de professionnel aussi. Je veux dire, j'ai été dans le milieu communautaire; après une semaine j'étais fonctionnelle dans tous les autres emplois que j'ai fait, j'étais capable de faire des choses très rapidement. »</li> </ul>

À titre d'analyste de politique, cette recrue évolue dans un contexte où l'information surabonde. En début de parcours au centre, contrairement aux analystes des secteurs de

programmes ou des opérations, elle est maintenue dans un rôle d'apprenant. Celui-ci consiste à se documenter, à lire et à poser des questions pour comprendre le travail, en retrait des activités professionnelles. En l'absence d'encadrement, la recrue est laissée à elle-même pour trouver et organiser les ressources cognitives et l'information qu'elles contiennent, une situation qui peut rapidement devenir stressante et démotivante. La dispersion des ressources cognitives et la déficience des communications aggravent l'insécurité cognitive; la recrue a l'impression de s'éparpiller, de devoir être partout et nulle part à la fois. Malgré—ou en raison de—la disponibilité d'un grand volume d'information, le rôle que l'analyste doit jouer demeure nébuleux; l'absence d'indications, de descriptions claires et d'objectifs précis contraint la nouvelle venue aux suppositions et à l'incertitude. Les répercussions de contextes ambigus et de schémas cognitifs inopérants sur la construction identitaire sont immédiates : l'excitation des premiers instants laisse place à la confusion, la frustration, la souffrance morale et la remise en question. L'entrée organisationnelle devient synonyme d'épreuve, et la recrue oscille entre la consternation et un enthousiasme prudent face à l'organisation qui l'emploie. Car, dans ses moments d'introspection sur son expérience pénible, c'est une réflexion sur l'organisme central qui émerge.

### **10.1.3 Les organismes centraux comme systèmes cognitifs**

Les travaux de Michel (2007) et Michel et Wortham (2009) sur l'incertitude cognitive dans le milieu bancaire mettent en lumière le rôle de la culture organisationnelle, et plus particulièrement des organisations, dans la gestion de l'incertitude cognitive chez les nouveaux employés. Après avoir comparé deux banques aux pratiques de gestion opposées, l'une amplifiant l'incertitude cognitive et l'autre la réduisant, Michel conclut d'une part que la cognition individuelle ne peut être comprise indépendamment du contexte cognitif organisationnel dans lequel elle est située; d'autre part, elle note que les pratiques de réduction et d'amplification font émerger des styles cognitifs distincts (Michel, 2007, p. 543). Ainsi, parce qu'elles transmettent des connaissances abstraites permettant aux nouveaux venus de maîtriser les tâches liées à leur rôle, les stratégies de réduction de l'incertitude cognitive promeuvent un style cognitif déductif et centré sur les ressources individuelles (id.). À l'inverse, en dissimulant les concepts abstraits et en contrecarrant la formation de tels

concepts chez les recrues, les pratiques d'amplification de l'incertitude cognitive poussent ces dernières à comprendre les situations en des termes plus concrets et à s'appuyer sur les ressources cognitives communes, ce qui participe d'un style inductif et centré sur la collectivité (2007, p. 544). Dans le premier cas, l'incertitude cognitive sera transitoire, alors que dans le second, elle persistera.

Il est frappant de constater, à la lecture des travaux de ces chercheurs, que les deux banques qui font l'objet de leur recherche agissent volontairement, et en toute connaissance de cause, sur le devenir des nouveaux venus, en employant des stratégies aux visées claires et explicites concernant l'incertitude cognitive, et cela, avec succès dans les deux cas. Dans les organismes centraux, tout porte à croire que de telles stratégies n'existent tout simplement pas, c'est-à-dire qu'il n'y a pas, dans la gestion des ressources humaines, et plus particulièrement dans la gestion de l'entrée organisationnelle, un dessein d'agir sur l'incertitude cognitive que peuvent vivre les recrues. Aucune réflexion n'est entamée, donc, sur l'incidence de l'incertitude cognitive, ses sources, ses conséquences, et les pratiques à adopter pour la gérer. Ceci signifie qu'on ne s'interroge pas, au centre—et fort probablement au sein de la fonction publique de façon générale—sur la nature du milieu de travail et le style cognitif qu'il serait plus approprié d'instaurer, ce que semble confirmer un cadre des ressources humaines de l'un des trois organismes centraux.

*So, I would say that you might find one group of leaders from the past [for whom what] you just described as creating cognitive uncertainty would be seen as an absolute no-no, and I think to another group of them, it might seem absolutely reasonable. I can't tell you what's guiding that. That's just the nature of, I think, the upper executive cadre, and they come with their own ideas, and egos and that means that they come with their own values about how they want to manage the organization.*

*I don't think that the current management cadre [...] would promote cognitive dissonance as a motif in the workplace at all. I think they would probably, especially with Phoenix and other things that are creating workplace stress, I think they would say, "No, no, your job is to make as surprise-free an environment as possible for people to manage themselves intelligently."*

On peut effectivement concevoir le style de système cognitif comme un élément de la culture organisationnelle que peut influencer à dessein la haute direction à l'aide de stratégies de gestion de l'incertitude cognitive. Mais considérant la délégation des pouvoirs de dotation dans la fonction publique fédérale, il apparaît peu probable qu'une décision consciente

concernant le style cognitif et les pratiques de réduction ou d'amplification qui en découlent soient élaborées et systématiquement appliquées. Cela nécessiterait que la gestion des ressources humaines soit adaptée à chaque organisation fédérale, ce qui n'est pas le cas, comme le déplore ce même cadre.

- Informant: *My experience is that HR and corporate services in central agencies operate as generalists, so, a corporate services sector and an HR division here will operate almost similarly to every other department.*
- M-A: *Do you think there would be cause for doing things a bit differently, knowing that we have a bit of a unique situation?*
- Informant: *Yes, absolutely. This is me criticizing HR at large, then, which is just: all HR divisions should be a strategic function for the department they serve, versus, what tends to happen is they just ... they're interpreters of legislation and they just pick the most either broad or narrow—depending on how convenient either is—interpretation of a policy and just dispassionately enact it.*
- M-A: *Independently of who is—*
- Informant: *In front of you or what their needs are, yeah, or what the goals of the organization might be. So, a good instance would be, "Should an HR practitioner behave the same way around staffing a special skill in the Coast Guard as they would at ESDC?" Maybe it's appropriate to have different attitudes, right, but I'm not sure that's the case. [...] But, again, I think that's true of all internal services, and I think that's part of the inertia of bureaucracy.*

Il faudrait donc compter sur la bonne volonté et les compétences individuelles de gestionnaires déjà fortement sollicités de toutes parts pour réfléchir et mettre en œuvre des stratégies de gestion de l'incertitude cognitive adaptées à l'environnement et à la nature du travail. Or, plusieurs participants l'ont fait remarquer, les superviseurs font face à d'importants défis à cet égard : ils manquent de temps et de compétences pour assurer l'encadrement adéquat des nouveaux employés. D'ailleurs, plusieurs de ces gestionnaires, s'ils sont d'anciens analystes centraux, sont de ce fait issus du même processus de socialisation organisationnelle, et donc peu enclins à agir de façon cohérente et systématique sur l'incertitude cognitive. Similairement, les gestionnaires provenant d'autres organisations fédérales, occupés à leur propre processus d'apprentissage et de socialisation, accaparés par l'ampleur de leurs responsabilités, ne sont pas nécessairement sensibles à cet enjeu ou disposés à agir. Le centre se retrouve par conséquent à favoriser une approche darwinienne implicite selon laquelle seuls les meilleurs y survivent, consacrant le statut élitiste des

organismes centraux. En ce sens, affirmer que la gestion de l'entrée et de la socialisation organisationnelles est une faiblesse des organismes centraux relève de l'euphémisme.

Contrairement aux banques qu'a étudiées Michel, le profil organisationnel des organismes centraux n'apparaît pas aussi clair et simple. Leurs mandats sont également plus diversifiés que ceux d'une banque, qu'on imagine très intégrés. Bien que les caractéristiques dont fait état Michel—c'est-à-dire, système organisationnel à haute capacité, structures collaboratives et non hiérarchiques, communications aisées—s'apparentent à certains égards aux représentations que se font les participants des organismes centraux, le contexte institutionnel de ces derniers préserve plusieurs des aspects associés à l'organisation bureaucratique du travail, soit la bureaucratie rationnelle-légale imaginée par Weber (1946). En d'autres mots, bien que certaines des pratiques qu'on y observe semblent s'apparenter aux caractéristiques des banques qu'étudie Michel, les organismes centraux demeurent néanmoins des organisations bureaucratiques.

L'hybridation légère de l'organisation des organismes centraux fait ainsi se côtoyer des impératifs contradictoires. Par exemple, les analystes centraux doivent assurer le bon déroulement de processus administratifs et guider leurs clients ministériels à travers ceux-ci. Parallèlement, ils doivent répondre à des demandes provenant de haut-dirigeants administratifs et politiques, demandes qui nécessitent une exécution rapide et efficace. En bons fonctionnaires, donc, ils sont les gardiens des règles et des procédures qui régissent les processus dont ils sont responsables; en analystes centraux aguerris, ils sont les champions des résultats atteints coûte que coûte. Cette posture est paradoxale, car elle implique à la fois des attitudes bureaucratiques et anti-bureaucratiques chez un même acteur. Nul doute que de telles circonstances assujettissent les analystes centraux à d'importants dilemmes cognitifs.

En ce sens, il semble qu'à certains égards, les stratégies de réduction de l'incertitude cognitive seraient appropriées, alors que d'autres aspects de leur travail s'y prêtent moins. Les aspects administratifs du travail des analystes centraux—par exemple, le rôle de coordination des processus—ne justifient pas une incertitude cognitive accrue. Dans ce cas, les pratiques de réduction apparaissent pertinentes; les recrues pourraient ainsi bénéficier d'outils de simplification conceptuelle qui leur permettraient de déduire, à partir de concepts



généraux, les solutions adéquates aux problèmes auxquels ils font face. À l'inverse, les aspects relationnels et interactionnels de leur travail nécessitent un système cognitif davantage axé sur l'induction. Dans leurs interventions ou leurs interactions écrites et orales, les analystes centraux doivent effectivement pouvoir tirer du contexte, de la situation et de l'interlocuteur les signaux leur permettant de réagir de façon appropriée. Ainsi, pour reprendre la dichotomie dont traite Hummel dans son étude de l'organisation bureaucratique moderne, les analystes centraux doivent recourir à la fois à la logique interne et à la sensibilité extérieure pour exercer adéquatement leurs rôles (Hummel, 1994, p. 191). Le tableau 5 ci-dessous illustre les conséquences d'un système cognitif où l'insécurité cognitive ne fait pas l'objet de stratégies coordonnées de gestion de réduction ou d'amplification.

**Tableau 5 : Illustration des conséquences d'un système cognitif absent de stratégie de gestion de l'insécurité**

Dimension	Extrait d'entretien
<b>Absence d'outils de réduction de l'insécurité (style cognitif déductif)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« (...) parce que <b>si on avait des procédures, ce serait déjà beaucoup plus facile d'automatiser</b>, tu sais? Parce que pour le moment, toutes les exceptions sont dans la tête de [ma collègue]! Ou, sont supposées être dans le <i>tracking system</i>, mais la réalité, c'est qu'une personne qui ne connaît pas le <i>tracking system</i>, on ne voit pas c'est quoi, <b>on ne les comprend pas, c'est quoi les exceptions. Ce n'est pas clair!</b> »</li> </ul>
<b>Repli sur le monde physique et les objets</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« Moi, pour le moment, je sens une appartenance à mon bureau, mon espace de travail. Je suis familière avec <b>mes fichiers Excel, mon logiciel SPSS</b>. Je me sens bien dans mes tâches; c'est là où il se trouve, mon sentiment d'appartenance. »</li> <li>« Il y a une part de moi qui <b>veux être juste assise à mon bureau, bien enfoncée dans ma chaise</b>, et exécuter des tâches qui sont simples. »</li> </ul>
<b>Désengagement cognitif et affectif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« Normalement, moi là, être à mon bureau, pas savoir quoi faire, et voir le compteur qui roule, et me dire que je suis payée en ce moment à me demander ce que je suis supposée être en train de faire, ça, c'est le genre de choses... j'ai démissionné d'une job pour ça. [...] Mais là, je me suis dit, <i>fuck off</i>. Comment dire, ce n'est pas organisé pour que je sache qu'est-ce que je suis supposé faire; ce n'est pas à mes collègues de me dire quoi faire, je ne pense pas, et mon patron, ben il n'est pas là. Fait que, je vais continuer de lire, <i>go with the flow</i>, lire des liens—pis bon, ce n'est pas de l'information qui est pertinente pour moi à ce stade-ci—et me promener...»</li> <li>« Je pense que je suis fatiguée. Je n'ai pas envie de me battre. Je n'ai AUCUNE envie. Tu sais, dans ma vie, là, j'ai été mise face à des gens qui me détestaient avant même de me connaître, et qui ne voulaient rien savoir de moi, et il fallait que je les mobilise, et je veux dire, j'ai fait ce que j'avais à faire à ce moment-là, et j'ai réussi à les mobiliser au-delà de toute attente et bla bla bla. Mais, c'est tough, faire ça, ça prend vraiment de l'énergie. [...] Mais là, j'avoue que je n'ai aucune envie, AUCUNE ENVIE de m'obstiner avec [collègue] pour qu'il me donne l'information. En fait, j'ai envie de m'obstiner avec personne! »</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• « Premièrement, on dirait que ça n'a pas l'air d'énervé personne qu'on soit deux semaines en retard sur le <i>deadline</i> je me suis dit, si personne s'énervé, pourquoi moi je m'énerverais, je suis la petite nouvelle qui ne connaît rien. »</li> </ul>
<b>Perte de sens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• « (...) moi je regarde tout, et je sais que je suis capable d'absorber une grande quantité d'information. J'ai une excellente mémoire, fait que je me rappelle, en tout cas, d'essentiellement tout ce que je lis, et à un moment donné, je sais que ça va faire du sens. Mais pour le moment, ça ne fait absolument aucun sens. [...] j'ai confiance en ma capacité à ce que ça fasse du sens; je ne suis pas sûre que j'ai une confiance égale en—je ne sais pas si c'est le gouvernement, je ne sais pas qu'est-ce que c'est exactement—mais j'ai confiance que s'il y a un sens, je vais le trouver, je vais le saisir. Mais je n'ai pas confiance qu'il y a un sens. Je ne suis pas à 100% confiante que tout ça fait du sens. Que c'est, comment dire, une organisation qui fait du sens. »</li> </ul>

Les effets du système cognitif sur les acteurs ne sont pas du domaine de l'abstrait, comme le soulignent les extraits ci-haut. La recrue citée discerne ainsi visiblement les lacunes du système au chapitre de la gestion de l'insécurité cognitive lorsqu'elle note l'absence de procédures. Elle évoque ici le besoin d'outils cognitifs pour faciliter cet aspect plus routinier du travail qui appelle l'adoption d'un style cognitif déductif. Des procédures permettraient de réduire l'insécurité cognitive; leur absence provoque confusion et agacement chez l'analyste. Dans un tel contexte, celle-ci se rabat sur les éléments concrets et immédiats de son milieu physique; elle y regagne un certain contrôle et entrevoit la possibilité de s'accomplir professionnellement à une plus petite échelle spatio-temporelle. Parce que le système cognitif la confine à l'improductivité dans le court- et le moyen-terme, la recrue reconsidère les paramètres de son champ d'action en regard des contraintes organisationnelles. S'il lui apporte un certain réconfort, ce champ d'action réduit jusqu'à l'inaction devient vite aliénant, ce qui entraîne un profond désarroi, tant cognitif qu'affectif, chez la recrue. Ultimement, le système cognitif peut nuire à la construction de sens et ainsi retarder ou miner la démarche identitaire. La perception de l'organisation comme absurde ou insensée signale la dérive de la nouvelle employée, et donc, l'échec de l'entrée et de la socialisation organisationnelles, à tout le moins momentanément.

Grâce aux récits des participants, j'ai pu relever les manifestations des diverses dimensions du processus de changement cognitif se déployant durant les premiers mois suivant leur arrivée au centre. Un tel changement est partie intégrante du processus de construction identitaire qui s'opère chez ces derniers; cette incursion dans des territoires cognitifs

inexplorés nécessitant des façons inédites d'être et d'interagir dans le monde social, les analystes doivent trouver de nouveaux ancrages et établir leurs repères. Les témoignages des participants font état de la complexité du travail au centre et évoquent une expérience humaine exigeante sur les plans cognitif et affectif. Or, les écrits sur la cognition indiquent que l'incertitude cognitive n'est pas une dimension inévitable de l'entrée et de la socialisation organisationnelles; elle n'est pas non plus un gage de succès, particulièrement lorsqu'elle n'est pas gérée adéquatement. Au contraire, la souffrance morale qu'elle engendre nuit à l'adaptation et à la performance des nouveaux employés.

J'ai mentionné précédemment que les organismes centraux ne semblaient pas, de toute évidence, avoir élaboré de stratégies de gestion de l'incertitude cognitive. Cette section de la discussion a montré que l'absence de telles stratégies vient dans les faits amplifier l'incertitude cognitive, avec les répercussions que l'on connaît. En ce sens, en cultivant l'inaction dans le soutien aux recrues, la culture organisationnelle au centre contribue à l'accroissement de l'incertitude et aux effets délétères qu'elle engendre sur les acteurs. Les lacunes et les manquements liés à l'entrée et à la socialisation organisationnelles sont donc implicitement ignorés et généralement tenus pour acquis. L'âpreté des premiers mois suivant l'embauche fait partie d'un système qui se justifie par la nécessité de ne conserver que les meilleurs candidats, les plus intelligents, déterminés et persévérants. Les organismes centraux, en tant que systèmes sociocognitifs, consentent à un tel ordre des choses, qui est ainsi constitutif de leur spécificité, consacrant leur caractère hautement sélectif, élitiste et impitoyable.

Concevoir les organismes centraux comme des systèmes cognitifs permet de contextualiser l'expérience des analystes dans le monde social. En reconnaissant qu'un ensemble sociocognitif spécifique et cohérent rend possible une telle expérience, on évite de sur-individualiser celle-ci, c'est-à-dire d'accorder plus d'importance aux idiosyncrasies qu'aux conditions et aux dynamiques organisationnelles dans la compréhension d'un phénomène qui est fondamentalement social. Cette première piste d'analyse suggère que l'individu, le collectif et l'organisation participent des mêmes réalités sociocognitives, se structurant mutuellement par la contrainte et l'habilitation. La prochaine section s'appuiera sur cette

réflexion concernant la dialectique individu-organisation pour aborder un des enjeux centraux de cette thèse, soit la pertinence de l'expérience vécue des acteurs pour comprendre les organismes centraux, par le biais de l'identité sociale et organisationnelle.

## **10.2 De l'acteur à l'organisation : l'expérience des recrues comme illustration de l'identité organisationnelle**

Les enjeux identitaires sont particulièrement saillants dans les processus d'entrée et de socialisation organisationnelles. Dans les récits et les témoignages des participants, les manifestations de tels enjeux abondent. Ces derniers parlent par exemple de conflits internes liés à la confrontation de leurs valeurs et de leurs attitudes avec celles associées au poste qu'ils ont accepté d'occuper au sein de l'un ou l'autre des organismes centraux. Les participants évoquent également la souffrance morale engendrée par la lutte pour leur survie professionnelle et les transformations s'opérant en eux alors qu'ils tentent de trouver leur place dans ce nouvel univers social. Les premiers mois sont éprouvants pour les participants, que l'insécurité et l'incertitude ébranlent jusqu'au plus profond de leur être, comme la dernière section l'a illustré. Certains soulignent que malgré leur amour du travail, on leur a fait sentir qu'ils n'étaient pas à leur place et qu'ils n'avaient pas le profil ou la personnalité pour évoluer au centre, leur faisant porter individuellement les raisons de leur échec. L'expérience d'autres s'est soldée par un constat d'échec et un départ. Qu'ils partent ou qu'ils restent, néanmoins, leur expérience est sous-tendue par un important processus de construction de l'identité sociale qui touche autant leur cognition que leur affectivité.

Les contours intersubjectifs de cette identité sociale, que la plupart parviennent à intérioriser, émergent de leurs interactions à l'interne, au sein de leur équipe et avec leurs supérieurs, et à l'externe, alors qu'ils interviennent auprès de leurs clients ministériels. Lors de communications écrites et orales, les analystes énoncent certaines des attentes de leurs interlocuteurs ou de leurs supérieurs, y insufflant leurs propres interprétations et perceptions de ce en quoi leur rôle consiste, renonçant à certaines d'entre elles en cours de route, ajustant leur conduite selon les situations et les rétroactions qu'ils reçoivent des différents protagonistes. Le contexte est unique, leurs avis écrits étant destinés aux plus éminents décideurs du gouvernement fédéral. Les enjeux sont critiques : il n'y a pas de temps, pas de place pour l'erreur et pas d'espace pour les épanchements et l'ambivalence. Les analystes

doivent produire, vite et bien, et exercer un examen rigoureux qui révèle leur pouvoir d'influence, et participe à concrétiser si on le leur consent. Contrairement à leur identité personnelle, plus stable et permanente, l'identité sociale qu'ils construisent collectivement et de façon intersubjective avec le concours de ces acteurs qui les entourent, est processuelle, fluide, en constant devenir. Il s'agit d'un dur travail sur soi nécessitant de perpétuelles négociations.

Les dynamiques organisationnelles à l'œuvre dans le cheminement de ces analystes participent autant à leur construction identitaire qu'elles en sont les produits et les conséquences. En d'autres mots, l'organisation est à la fois le contexte et la résultante du devenir social des êtres humains qui y évoluent. C'est dans ce sens que l'expérience des analystes permet de comprendre les organismes centraux, en focalisant l'attention sur les processus intra- et intersubjectifs qui sous-tendent la création, le maintien et la reconduction d'une identité organisationnelle objectivée. Cette section de la discussion approfondira les dimensions de l'identité sociale et organisationnelle au cœur de cette recherche.

### **10.2.1 Acteurs et organisations en devenir**

Il ne fait aucun doute que les participants à ma recherche se livrent initialement à un important travail identitaire dans les premiers mois suivant leur arrivée au centre. Le travail identitaire, je le rappelle, désigne les activités que les individus entreprennent pour créer, maintenir et afficher des identités personnelles et sociales qui maintiennent une image de soi cohérente et souhaitable (Petriglieri & Petriglieri, 2010, p. 45). La construction d'une identité sociale concordant avec le milieu de travail est cruciale pour permettre aux analystes de fonctionner et de vivre les événements du quotidien dans un certain état d'apaisement et de contentement. Un tel état dans l'exercice des fonctions découle d'une assurance et d'une confiance retrouvées, au gré de l'action et des interactions sociales qui confirment l'adéquation et le caractère approprié des faits et des gestes ainsi que de la conduite des analystes.

Comme il en a été question au chapitre 2, le travail identitaire de ces derniers contribue au processus d'identification organisationnelle, c'est-à-dire l'harmonisation des identités individuelles et collectives qui résulte en un sentiment d'unité entre l'acteur et l'organisation auquel fait écho la description du soi et du collectif (Brown, 2017, p. 299). L'identification

organisationnelle, envisagée comme devenir social, est un processus continu d'énaction et de ré-énaction qui ne connaît aucune conclusion (2017, p. 300). Le travail identitaire et l'identification organisationnelle, tous deux sous-tendus par la construction de sens, constituent ainsi les deux facettes du processus de construction identitaire des analystes.

Telle que me l'ont décrite les participants, la démarche identitaire qui caractérise l'entrée et la socialisation organisationnelle au centre recoupe, sur le plan théorique, plusieurs des perspectives liées aux processus de travail identitaire et d'identification. Principalement, l'expérience et les récits des analystes suggèrent la pertinence d'une perspective socio-cognitive de l'identité, selon laquelle le travail identitaire s'effectue par le biais d'un ensemble de processus cognitifs et de construction de sens. L'identification des analystes aux organismes centraux résultent ainsi de leurs efforts actifs d'abstraire le sens de stimuli sociaux, de rechercher l'affiliation et de renforcer leur estime de soi (Brown, 2017, p. 304). Plusieurs des extraits présentés dans l'un ou l'autre des chapitres de résultats soulignaient ces efforts et leurs enjeux. D'une part, les analystes centraux s'engagent dans un processus de différenciation par lequel ils se forment un « nous » (le centre) qui s'oppose à « eux » (les ministères). Par exemple, le potinage et le dénigrement des ministères d'exécution peuvent être interprétés comme des moyens de créer des liens, un sentiment d'appartenance et une expérience commune, ce qui nous mène à percevoir, au-delà de la nature des propos, un processus collectif à l'œuvre. D'autre part, les analystes s'emploient continuellement à préserver ou à renforcer leur estime de soi, notamment en se rappelant leurs aptitudes (« *I am a good writer* »; « *I am good with people* »). Ce faisant, cela nous permet de constater, après les premières impressions, la façon par laquelle ils cherchent à légitimer leur posture de pouvoir, posture qui n'est pas sans susciter le doute et l'hésitation (on se souvient de cette analyste du SCT terrifiée par le poids de ses responsabilités : « *Who am I to say what this money should be spent on or what it shouldn't be spent on?* »). L'identification organisationnelle est en ce sens associée au processus de socialisation, qui façonne les compréhensions et les émotions (Brown, 2017, p. 304).

À ce sujet, les particularités de chacun des organismes centraux présentées au chapitre 5 ne semblent pas faire ombrage à la dimension commune de cette expérience au centre. Ces

particularités, qui découlent du champ d'action propre à chacun des mandats organisationnels, si elles peuvent accentuer ou atténuer certains aspects de l'expérience des analystes centraux, n'entraînent pas de variations significatives. Les données de cette recherche suggèrent que les éléments communs de leur expérience sont plus substantiels, et que les particularités tiennent davantage de l'anecdotique, liées à la spécificité des contenus. En ce sens, les récits des participants témoignent d'une expérience partagée dans tous les organismes centraux, qui informent de la spécificité du centre.

La démarche identitaire des analystes inclut également des aspects discursifs et dramaturgiques. D'une part, l'expression orale et écrite se trouve au cœur d'une telle démarche : pour se sentir à l'aise et aptes à exercer leur rôle, les analystes doivent acquérir et maîtriser un vocabulaire et une terminologie pointus. Les pratiques langagières découlant de l'acquisition et de la maîtrise des mots et des expressions propres à leur travail contribuent à situer et à ancrer les analystes, par le biais de processus narratifs et dialogiques (Brown, 2017, p. 301). Ces derniers se racontent, comme ils l'ont fait durant cette recherche; ils échangent entre eux et avec leurs interlocuteurs, et ces échanges leur permettent de sécuriser et d'énacter l'identification organisationnelle (2017, p. 302). Les commentaires écrits qu'ils font parvenir à leurs clients ministériels, les questions incessantes qu'ils leur posent et les procédés auxquels ils ont recours pour souligner l'urgence ou l'importance d'une requête sont autant d'exemples des ressorts discursifs du travail identitaire à l'œuvre chez les analystes. Ajoutons que de tels dispositifs discursifs servent par ailleurs à articuler le pouvoir d'influence de ces derniers, pouvoir qui est indissociable du processus d'identification organisationnelle; la représentation des organismes centraux comme organisations puissantes et influentes est d'ailleurs particulièrement courante, tant chez les analystes que chez les interlocuteurs ministériels qui ont participé à ma recherche.

D'autre part, la construction identitaire des analystes revêt un caractère dramaturgique indéniable. Le travail identitaire qu'ils effectuent implique des actions et des interactions faisant partie d'une mise en scène en contexte social qui annonce qui les analystes sont ou qui ils croient devoir être (id.). Cette dramaturgie de l'identité se manifeste notamment dans la dimension cérémoniale des rencontres avec les clients ministériels, mais aussi plus

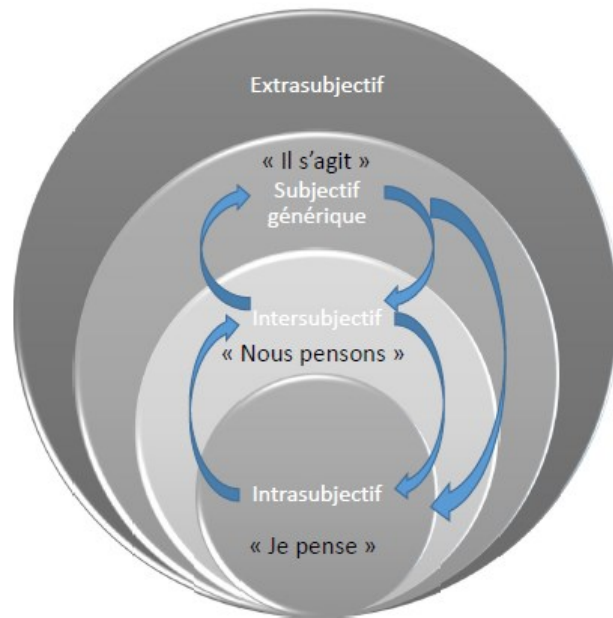
simplement dans le travail émotionnel des analystes qui, lors de ces réunions, cherchent à dissimuler leurs affects (rappelons-nous de cette analyste qui déplorait son manque de *poker face*) et à soutenir le regard de leurs interlocuteurs en signe d'autorité et de contrôle (voir les concepts de "impression management" et "face-work" chez Goffman, 1955; 1967, 1973). Les analystes doivent projeter une assurance et une aisance sensées masquer leur ignorance ou leur incompréhension des dossiers et des processus. Le dévouement des analystes centraux envers leur travail, qui se manifeste dans l'acceptation des longues heures de travail ainsi que dans les comportements et les attitudes de ferveur vocationnelle, est également une expression dramaturgique d'identification organisationnelle (2017, p. 303). L'inébranlable conviction qui les anime quant au bien-fondé de leur mission, qu'ils érigent en certitude, justifie une posture de rectitude envers leurs clients ministériels. Enfin, la présence de rituels organisationnels ajoute à la dimension dramaturgique de la construction identitaire des analystes, comme l'explique Brown :

*Rituals are conventionalized actions, disciplined rehearsals of 'correctly' articulated behaviours; they are also dramatic representations of social order in which individuals enact organizationally aligned versions of their selves (id.).*

On peut penser ici au *dry-run*, cette pratique commune aux secteurs de programmes du SCT qui consiste en une répétition des réunions du Conseil du Trésor. Plus généralement, les processus entourant la production de certains documents clés de la prise de décision, comme les mémoires au Cabinet ou les rapports au Parlement, peuvent également être considérés comme de vastes et complexes rituels organisationnels. Dans une telle perspective, l'exercice de la fonction d'examen critique, qui sous-tend ces processus, équivaut à l'archétype de la pratique ritualiste au centre, tant elle est constitutive de l'identité sociale des analystes centraux. Bien que vécue individuellement, donc, la démarche identitaire des analystes centraux s'appuie sur des processus et des dispositifs sociocognitifs, discursifs et dramaturgiques, dont certains permettent de reconduire les caractéristiques organisationnelles spécifiques aux organismes centraux, comme le prestige, la supériorité, l'importance, l'objectivité et l'influence. Au niveau individuel, de telles caractéristiques sont des domaines du ressenti et des croyances: les analystes ont l'impression que leurs actions sont importantes, ils en viennent à objectiver leurs propos, à ressentir le prestige de leur poste




et à se sentir supérieurs à certains de leurs interlocuteurs. Entre eux, les analystes tendent à se reconnaître comme tels; ils cultivent et renforcent ces croyances, ces impressions et ces sentiments, tout comme ils cultivent les différences avec l'Autre. À l'externe, on leur renvoie ces images qu'eux-mêmes intérioriseront éventuellement et apprendront (ou pas) à projeter. Ultimement, ces représentations (inter)subjectives dessinent les contours de l'organisation. Je reviens aux travaux d'Ashforth et al. (2011) abordés au chapitre 2 : les enjeux identitaires se construisent de l'intrasubjectif, à l'intersubjectif jusqu'à la subjectivité générique, celle de l'organisation, qui revêt progressivement un caractère objectif;



**Figure 3 : Structuration des niveaux d'identité** (Ashforth, Rogers et Corley, 2011, p. 1146)

l'organisation « est » (Ashforth et al., 2011, p. 1146). L'isomorphisme propre à ces niveaux identitaires tient des dynamiques structurantes les liant entre eux : « (...) *action and structure are recursive : action shapes structure, and structure shapes action. Thus actions and structure are said to both constrain (by bounding choice) and enable (by facilitating choice within those boundaries) one another* » (2011, p. 1145). Énaction, intériorisation et construction de sens travaillent ainsi conjointement à constituer l'identité, comme le montre la figure 3 ci-haut. Contrairement à ce que cette figure peut laisser penser, cependant, les frontières entre chacun de ces niveaux sont beaucoup plus poreuses et fluides dans les réalités du terrain. Les récits d'expérience des participants témoignent des glissements d'un niveau identitaire à l'autre. Dans l'espace d'une même phrase, ces derniers peuvent passer du « je » au « nous », revenir au « je », puis déclarer « qu'il s'agit ». Il y a, dans les discours, un dialogue incessant entre les divers niveaux de construction d'identité, comme l'illustre le prochain extrait, dans lequel une analyste réfléchit à la relation centre-ministères :

**Tableau 6 : Construction de sens et niveaux identitaires**

Extrait	Niveau identitaire
 <p>For me <i>I</i> guess the longer I'm at TBS, <i>the more respect I have</i> for departments, because I'm simply learning more about each department. I go deeper into the files. I am not as dismissive of poor work, you know, or things that don't make sense because <i>I'm getting a better sense</i> of what <i>we</i> contribute to that happening, from a departmental perspective. <i>It's</i> very, I think <i>there's</i> a tendency when you first start to be very, to feel more superior, and <i>you're</i> encouraged to feel that way. (analyste, SCT)</p>	Intrasubjectif
	Intersubjectif
	Subjectif générique

Mobilisant sa réflexivité, cette analyste aborde son expérience d'abord au « je », puis signale son appartenance au groupe en utilisant le « nous », pour signifier une manière d'être et une conduite propres au groupe, avant de conclure avec ce qu'elle considère être une tendance organisationnelle contraignant les acteurs individuellement. Cet extrait constitue une excellente illustration de la récursivité du processus de construction identitaire, globalement et d'un niveau à l'autre : la dernière phrase, qui aborde la subjectivité générique, permet de comprendre la conduite individuelle passée de l'analyste, alors qu'elle était une recrue, conduite dont elle se distancie au présent, dans la première phrase. Sur le fond, on devine une posture identitaire très nuancée, attribuable à plusieurs années d'expérience au centre. L'analyste admet avoir plus de respect envers les ministères depuis qu'elle prend le temps d'approfondir davantage ses dossiers, ce qui l'amène en retour à adopter une attitude plus compréhensive envers ses interlocuteurs. Cet extrait montre ainsi que l'acteur peut contribuer à façonner l'identité organisationnelle en ajustant sa conduite, c'est-à-dire en déconstruisant et reconstruisant le sens de ses actions. Bien sûr, si ce processus demeure intrasubjectif, si le sens n'est pas répercuté et partagé à l'intérieur du groupe, accepté par les collègues, les supérieurs et les clients, il s'agira ni plus ni moins d'une rafraîchissante exception à la norme de conduite envers les interlocuteurs ministériels. Néanmoins, autant l'organisation a la capacité, comme il en a été question dans la section précédente, de contraindre et d'habiliter les acteurs, notamment les recrues, autant ces derniers peuvent agir réflexivement dans la

construction sociale des identités, la leur et celle de l'organisation. La réflexivité leur permet de se distancier du subjectif générique qui cristallise ces identités.

Ce passage met par ailleurs en lumière le potentiel heuristique de la phénoménologie herméneutique comme méthode de compréhension et moyen de connaître. Dans ces quelques lignes, l'analyste mobilise sa réflexivité et son introspection, mais également la rétrospection : elle pose un regard nouveau sur des actions passées, proposant une réinterprétation de ces dernières et insufflant du sens dans sa conduite actuelle, sens qui orientera également ses actions futures. Ce moment réflexif et rétrospectif est la clef de voûte de la phénoménologie herméneutique. Bien qu'il incombe au chercheur de favoriser une ambiance propice à l'ouverture, à la réflexion et à la confiance, de tels moments surgissent du récit des participants et s'appuient sur leur disposition psychique et leur capacité à scruter leur intériorité. À ce chapitre, la plupart des participants à cette recherche se sont livrés avec candeur, générosité et réflexivité.

L'identité organisationnelle, en tant que construction sociale, est donc un processus intersubjectif et cognitif visant à marquer, étiqueter et objectiver les schémas d'interprétation communs des acteurs (Haslam et al., 2017, p. 321). Les étiquettes issues de ce processus constituent des descriptions collectives autoréférentielles expliquant comment les acteurs se considèrent des membres d'une organisation. Ces étiquettes identitaires renvoient à des cadres cognitifs plus vastes qui organisent les expériences et guident les interprétations (2017, p. 322). Les analystes effectuent collectivement ce qu'Haslam et al. nomment un exercice de cadrage par lequel ils élaborent diverses représentations de l'organisation. Rappelons-nous l'analogie du dentiste, dont était particulièrement friand un analyste du BCP pour décrire non seulement la fonction d'examen critique qu'il exerçait, mais également l'inconfort que ressentent les interlocuteurs ministériels dans ce contexte. Un autre participant préférait pour sa part la métaphore du vieillissement (« vieillir, ça fait mal ») pour décrire le caractère ingrat de l'examen critique aux yeux de ces derniers, sous-entendant cependant que vieillesse rime avec sagesse, et qu'il y a donc peut-être une issue positive à cet exercice. Ces représentations ou cadres de références parlent d'eux en tant qu'acteurs

organisationnels, et indirectement, de l'organisation, rendant leur expérience significative (2017, p. 322).

Le recours des participants au « nous » indique un passage vers le collectif et l'organisationnel, vers l'identité sociale. Dans l'extrait suivant, une analyste utilise le « nous » pour décrire le rôle de l'analyste du secteur des programmes au SCT. Cet usage dénote une compréhension intersubjective, et il est encadré par le subjectif générique, qui renvoie à l'organisation :

*But you know if it's working well and you're working well with your senior management I think it functions very well and it's quite a beautiful process, quite an elegant process. And the best description I ever heard of program sector analysts was that **we were like junior lawyers in a law firm. We're preparing a court lawyer to go to court**, and that would be our ADM. Like, someone to go in front of a courtroom and explain the situation and give an argument. And so **we're the research experts, we're the ones who collect the data and we give the advice and we help prepare the arguments** and that kind of thing. And I think when that's all functioning very well then it does work well. (analyste, SCT)*

L'analyste a recours à une analogie, comparant son organisation à un cabinet d'avocats, et les analystes à des avocats de niveau d'entrée. Cette étiquette identitaire lui permet de décrire les responsabilités et les tâches principales de l'analyste du secteur des programmes, c'est-à-dire un des cadres cognitifs régissant le quotidien de ces analystes. Cet extrait illustre clairement l'emboîtement des processus de construction sociale des identités, ici à la fois individuelle, collective et organisationnelle. En outre, le recours de cette analyste à l'analogie des avocats indique un retour à l'identité individuelle; le passage du « nous » au « je » signale l'intériorisation de cette analogie et l'adhésion de l'analyste. Sur le plan épistémologique, il est intéressant de noter le recours de l'analyste au récit pour articuler un positionnement identitaire, un récit dont elle n'est pas l'auteure, mais auquel elle adhère. Ce récit d'une tierce personne indique en outre que les enjeux identitaires sont abordés et discutés parmi les pairs. Ce processus « d'échange de sens », par lequel diverses conceptions de l'organisation sont négociées, participe à la construction sociale de l'identité organisationnelle (Ran & Golden, 2011, p. 421). Notons également, dans cet extrait et celui qui le précède, l'utilisation du « tu ». Associé au subjectif générique, le « tu » réindividualise les comportements et les attitudes objectivés aux fins de l'énonciation de l'identité organisationnelle.

Avocats juniors, *nay-sayers*, arbitres, *gatekeepers*, guides, *enablers*, dentistes, *cheerleaders*, *allies*, représentants ou ambassadeurs des ministères, *public service nerds*, *keepers of everything*, *God*, *lean mean analyst machines*...<sup>28</sup> Les participants invoquent une pléthore d'images, autant d'étiquettes identitaires pour décrire ce qu'ils sont, en tant qu'analystes centraux, et ce que les autres voient en eux. Ces étiquettes parlent des acteurs et des organisations; elles évoquent leurs rôles à l'interne et à l'externe, leur efficacité, leur vive intelligence, et leur ferveur, mais également l'intransigeance et la froideur qu'on leur reproche. Ces étiquettes caractérisent l'ethos et suggèrent ce qui est possible, normal et désirable dans leur pratique (Fusulier, 2011), c'est-à-dire ce qu'ils sont et ce qu'ils ont le potentiel d'être en tant qu'acteurs.

Le recours au « je », au « nous », au « c'est » et au « tu » appuie le processus de différenciation auxquels se livrent les analystes centraux, individuellement et collectivement. L'utilisation du « nous » sous-entend dès lors un sentiment d'appartenance au groupe, ce qui dénote l'émergence d'une identité sociale, soit la connaissance par cette analyste de son lien à un groupe, de la signification émotionnelle et de la valeur de son adhésion à ce groupe (Tajfel, 1978, p. 31, dans Haslam et al., 2017, p. 323). Un processus d'auto-catégorisation du groupe sous-tend l'identité sociale :

*When, and to the extent that, a person thinks of the self as 'we' (i.e., such that they socially identify with the group in question), this not only implies that they attach value to the group because the self is associated with it, but also that the group is a source of meaning for the self, because the group and its characteristics (e.g., its norms, values, goals) are self-defining (Haslam et al., 2017, p. 323).*

L'adhésion à une catégorie sociale confère un caractère distinctif à l'organisation, qui se manifeste, dans le discours des participants, par l'opposition de ce « nous » à « eux » ou « ils ». La reconnaissance de ce qui différencie les analystes centraux de leurs interlocuteurs ministériels consacre l'identité sociale et cristallise les caractéristiques spécifiques des organismes centraux, comme l'illustre cet extrait.

---

<sup>28</sup> Ce sont les expressions utilisées par les participants pour décrire leur travail. J'ai moi-même proposé : examinateurs rigoureux, facilitateurs, courtiers d'information ou de valeur publique, chiens de garde, sherpas, médiateurs.

*It's a bit of "how much can they squeeze out of us", or something, or **they have this idea that we want to give them nothing**. Where actually, if it's a great idea, we're very happy to write a positive recommendation to the Minister. It's just that we're asking questions that, for some reason, they might not have thought of yet. **They think that we're trying to push away to nothing, but that's not what we're doing**. We're just asking for information as to what is the gap that the government has to fill. (analyste, FIN)*

Un processus identique a lieu au sein des ministères d'exécution, comme en témoigne ce passage d'un entretien avec une intervenante ministérielle :

*Or, **they know** what Justin Trudeau cares about, sometimes more than **the analysts working on stuff in the department**. So, "Oh, **you don't think** it's important, **but we know** the PM is gonna care," so it's a big deal. Yeah, **they're totally looking for skeletons**. (intervenante ministérielle)*

Les interlocuteurs ministériels ont eux aussi recours au « ils » ou au « eux » pour désigner ces fonctionnaires qu'ils ne sont pas, les analystes centraux. Dans cet extrait, l'intervenante partage sa représentation de ces derniers; elle imagine leurs interactions, leur façon de s'exprimer avec elle ou un autre interlocuteur ministériel. Dans cette conversation imaginaire, on peut distinguer le ton impérieux et outrecuidant qu'elle attribue aux analystes centraux. Paradoxalement, cette représentation ne rend pas justice à la relation harmonieuse et productive qu'elle entretient avec son analyste du BCP. Lorsqu'elle parle généralement des organismes centraux et des acteurs qui y évoluent, cette intervenante adopte un ton plus critique et plus proche des représentations habituelles du centre, ce qui laisse croire qu'elle considère sa relation concrète—collaborative et amicale—avec un acteur central davantage comme une exception à la règle.

*People in central agencies who have spent more time in central agencies are often used to being the ones who are in control, the ones with the power, the ones who people will answer when they pick up the phone. [...] [My central agency analyst] never seemed to have to be presenting any kind of "central agency ethos": "I'm PCO, obviously you have to do this thing". (intervenante ministérielle)*

En d'autres mots, cette expérience relationnelle positive ne justifie pas une déconstruction de l'identité du centre ou de sa propre posture identitaire à l'égard des analystes centraux.

Il y a aussi parfois, dans le discours des participants, des indications d'anthropomorphisation des organismes centraux. Les analystes conçoivent alors ces derniers comme des acteurs sociaux en bonne et due forme, leur attribuant des identités et des personnalités semblables à l'être humain. Souvenons-nous de cette intervenante ministérielle qui, décrivant chaque

organisme central, jugeait que le BCP n'avait pas d'identité et que le SCT était le « parent pauvre de la famille » :

*But in Finance, they'd be like, we are "the" central agency, TBS is the poor cousin in their family and the PCO they're like the flavor or the month; the Finance people used to think they are like the constants, they are the keepers of everything. [...] And PCO didn't really have an identity because it's very rotational. Nobody stays there a long time.* (intervenante ministérielle)

La métathéorie de l'acteur social est, avec la construction sociale et l'identité sociale, la troisième métathéorie liée à l'identité organisationnelle, selon Haslam et al. (2017). Cette perspective se rapporte aux attributs centraux et durables d'une organisation qui signalent l'appartenance de celle-ci à une certaine catégorie tout en la différenciant des autres organisations de cette même catégorie (2017, p. 324). En ce sens, l'identité organisationnelle est une fiction externalisée ou une image de l'acteur social qui acquiert un statut et une qualité indépendants des individus qui constituent à tout moment l'organisation (2017, p. 325). Cette image est mobilisée par les individus lorsqu'ils agissent ou parlent au nom de leur organisation, ou lorsqu'on s'adresse à l'organisation à travers eux. Une telle pratique est omniprésente dans les récits et les discours des participants. Ceci pourrait expliquer pourquoi, malgré la mauvaise réputation des organismes centraux, certains rapports individuels entre acteurs ministériels et analystes s'avèrent positifs, constructifs, voire même agréables, comme l'illustre l'exemple mentionné précédemment. D'autres exemples semblent au contraire conforter l'image rébarbative des acteurs sociaux que sont les organismes centraux :

*Department of Finance is a very contentious relationship. So, we've been on the opposite ends of a number of files, and so [...] it's difficult to have the type of communication with them that would be helpful to my files.* (intervenante ministérielle)

Cette autre intervenante ministérielle pense sans doute à ses rapports avec un ou plusieurs interlocuteurs de FIN lorsqu'elle évoque une relation très contentieuse. Mais elle exprime ces difficultés en désignant l'acteur social qu'est FIN; l'organisation dans son ensemble, et non pas les acteurs individuels avec qui elle entretient des rapports problématiques. La métathéorie de l'acteur social correspond en ce sens au niveau identitaire du subjectif générique abordé précédemment. Ainsi les niveaux identitaires extra-individuels et les métathéories de l'identité organisationnelle se rejoignent et se complètent : le processus qui tend à objectiver les analystes pour en faire des personnifications des organismes centraux

est le même que celui qui réifie et anthropomorphise ceux-ci. Ces deux processus réduisent la dimension humaine, l'aplanissent pour ne conserver, des êtres et des entités du monde social, qu'une version simplifiée et unidimensionnelle. Une telle version sert la différenciation qui se trouve au cœur des dynamiques identitaires; elle est à la fois un produit et un élément constitutif de la construction sociale des identités.

Cet aspect de la construction identitaire s'est manifesté concrètement durant ma présence sur le terrain de recherche, à Ottawa. Alors que je faisais la file dans le lobby d'un édifice gouvernemental du centre-ville pour obtenir une passe de sécurité qui me permettrait d'assister à une réunion interministérielle, j'ai croisé un ancien supérieur du SCT qui venait lui aussi participer à cette même réunion. Comme il s'enquérissait du déroulement de ma recherche, j'ai mentionné que la collecte de données allait bon train, même si l'accès variait d'un organisme central à l'autre, notamment au SCT, justement, où je ne pensais pas être en mesure d'observer en contexte de réunion, comme je m'apprêtais à le faire. Dans sa réponse pointa une conception du SCT comme acteur organisationnel : *It is not surprising; we know TBS to be a risk-averse organization...* J'avais déjà plus d'une fois entendu un tel commentaire lorsque je travaillais au SCT, si bien que cette représentation était devenue une caractéristique de l'organisation qui m'employait, un trait de personnalité de l'acteur social qu'est le SCT.

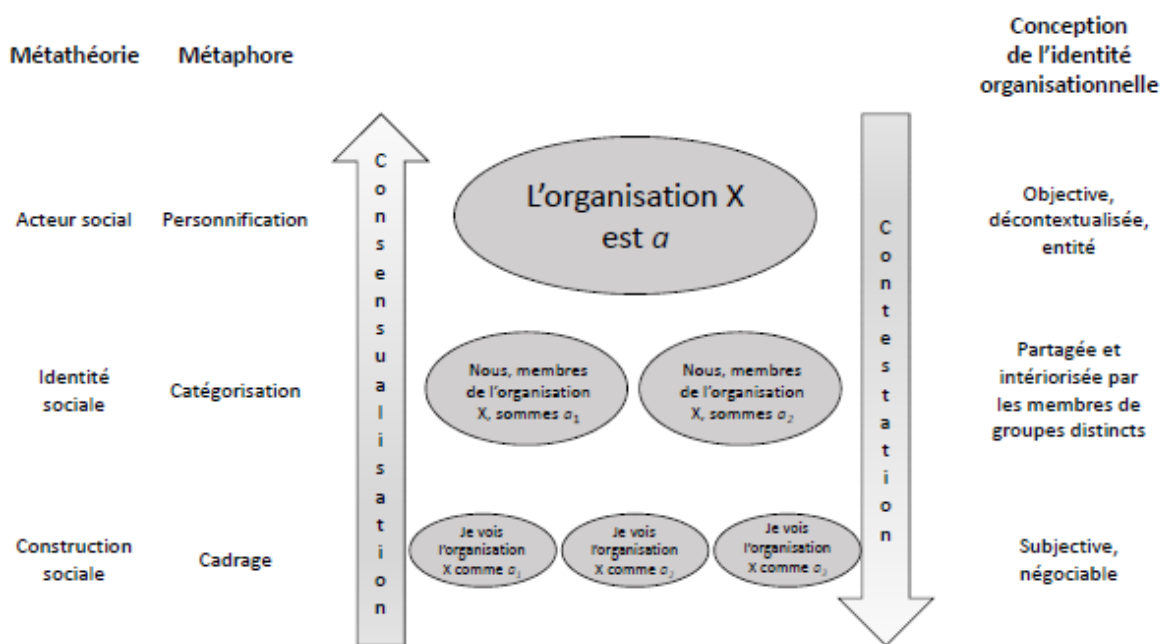
Cette personnification des organismes centraux se répercute également au niveau individuel chez les analystes qui y évoluent. Plus d'un participant ont appris à leur dépens qu'ils devaient prêter une attention particulière à leurs propos et mesurer leurs interventions, car celles-ci sont interprétées non pas comme les leur, individuellement, mais bien celles de l'acteur social qu'ils représentent.

*(...) early on, I attended a meeting with departments, and I remember I said something to one of the departmental officials. I said something like, don't do X, Y, or Z. And the next thing I knew, there were emails in that department going up to the Deputy saying PCO says, X, Y, and Z. Well, that was just me. That was just me. I was horrified. So, this is where one of the very, very important things that you have to learn as a PCO analyst ... and, I learned it through that experience ... is if you're going to be expressing an opinion, or giving direction to a department, you have to have cleared it ... you have to be sure that that's going to be supported at senior levels at PCO. (analyste, BCP)*



On peut également penser à cette recrue qui avait avoué à ses interlocuteurs ministériels qu'elle n'avait pas d'expérience et qu'ils apprendraient tous ensemble, causant une véritable commotion auprès de ses clients ministériels. L'identité organisationnelle comme acteur social s'est ainsi rappelée à elle : le centre a toujours réponse à tout; il est infaillible et irréfutable.

Cette perspective de l'acteur social apparaît ainsi liée à cette dynamique relationnelle entre le centre et les ministères abordée au chapitre 7 et dans laquelle les analystes centraux se voient réduits à une version individuelle réifiée de l'organisme central qu'ils représentent. Une telle réification dans les rapports sociaux cautionne et alimente le processus d'objectivation des analystes centraux menant aux revendications d'objectivité. Tout comme l'identité organisationnelle peut être objectivée pour engendrer un acteur social indépendant des individus constituant l'organisation, l'identité sociale individuelle peut elle aussi évoluer vers la personnification organisationnelle, et donc, les postures objectivées. Je reproduis ci-dessous le modèle interactionniste social de l'identité organisationnelle élaboré par Aslam et al. (2017; 330) pour le mettre en dialogue avec la figure d'Ashforth et al. (2011) de structuration des niveaux identitaires présentée en page 272.



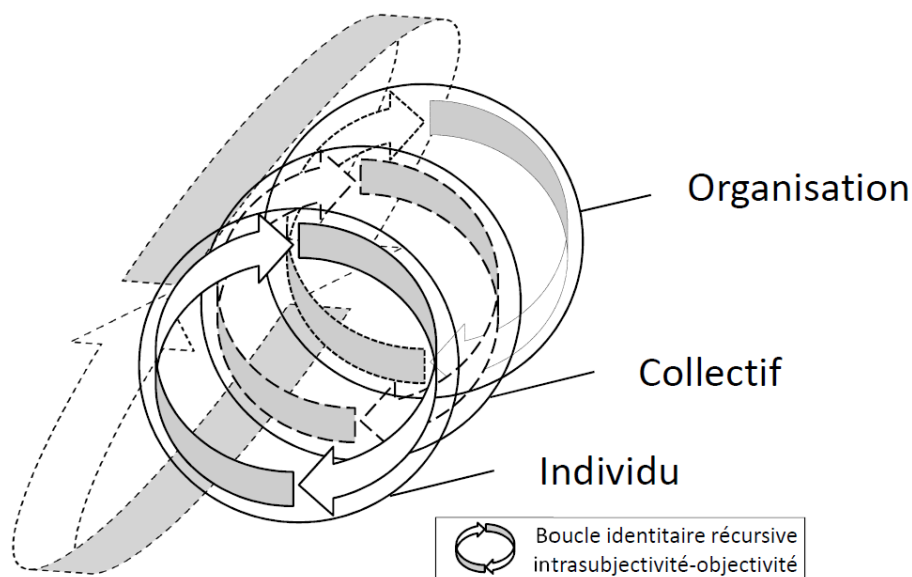
**Figure 4 : Modèle interactionniste social de l'identité organisationnelle** (Haslam, Cornelissen et Werner, 2017, p. 330)

Les modèles respectifs de ces deux groupes de chercheurs trouvent écho dans les résultats de ma recherche. Tant sur le plan individuel que collectif, les processus de construction de l'identité sociale incluent des dimensions (intra-, inter-) subjectives et objectives. Comme les quelques extraits présentés dans ce chapitre l'illustrent, les analystes incarnent, expriment et reconduisent, en tant qu'acteurs organisationnels, les multiples aspects de l'identité sociale, que renforcent les regards extérieurs et les attentes d'autrui. Au niveau intrasubjectif, ils somatisent le stress et ses émotions connexes; leur intériorité foisonne de pensées, de perceptions et d'affects. Ils participent cognitivement et affectivement à l'intersubjectivité de l'expérience organisationnelle. Ils compartimentent ce vécu professionnel, admettant le caractère (inter)subjectif de certaines facettes et en objectivant d'autres, tout comme ils réifient certaines dimensions de l'organisation, la leur et les autres.

L'expérience organisationnelle que les analystes expriment par leurs récits est en ce sens holistique. Quand ils parlent d'eux-mêmes et du vécu au sein des organismes centraux, il est difficile, voire impossible, d'établir une distinction claire entre l'individu, le collectif et l'organisation. De la même façon, leur démarche identitaire n'est pas linéaire ou circonscrite; elle est fluide et complexe. Elle touche indistinctement et de façon désordonnée le concret et l'abstrait, le matériel et l'immatériel, le personnel et l'universel, l'immédiat et l'éventuel, le proche et le lointain. Ainsi, lorsqu'ils parlent d'eux-mêmes et de leur vécu, ils parlent aussi des autres et de l'organisation. Le processus de construction sociale de l'identité est à la fois individuel, collectif et organisationnel. Effectuer analytiquement une telle séparation dans le monde social entre l'individu et l'organisation au sein de laquelle il évolue paraît en ce sens artificielle, considérant les dynamiques structurantes au cœur de la construction identitaire.

Dans la figure 5, je tente une intégration des modèles respectifs d'Haslam et al. et d'Ashcroft et al., afin d'illustrer que les considérations identitaires individuelles et organisationnelles sont liées et interdépendantes. Dans le monde social, et plus spécifiquement en milieu organisationnel, les acteurs se construisent, individuellement et collectivement, en attribuant un sens à ce qu'ils vivent et en interagissant; leurs représentations parlent d'eux-mêmes, de leurs semblables et, ultimement, de l'organisation. Dans un processus récursif continu, les identités sociales émergent du contexte et des représentations subjectives singulières et

communes; certains éléments se consolident et acquièrent un caractère objectif, alors que d'autres sont provisoires. Les identités sociales s'appuient autant sur ces fondements objectivés que sur les aspects temporaires pour poursuivre le processus de construction. Puisqu'elles sont en mouvement constant, tout ce qui nourrit cette construction identitaire est transitoire et contingent, même les éléments paraissant immuables. L'organisation est ainsi constituée par ces dynamiques individuelles et interactionnelles; elle devient elle aussi un acteur « vivant » qui structure, c'est-à-dire qu'elle engendre des effets habilitants et contraignants qui agissent sur les acteurs. À termes, de tels effets peuvent devenir très puissants et sembler inéluctables pour ces derniers.



**Figure 5 : Modèle intégratif des processus de construction identitaire en milieu organisationnel**

À la lumière de cette proposition, il serait plus juste d'affirmer que par la socialisation organisationnelle, les analystes centraux sont exposés à l'identité organisationnelle en action, et que, parallèlement, le processus de construction sociale permet la constitution des identités individuelles, collectives et organisationnelles. Chacune de ces trois sphères sociales interreliées renferment des dimensions de subjectivité et d'objectivité en interaction continue, selon une dynamique structurante. L'individu, le collectif et l'organisation sont en ce sens des manifestations de l'humain, ou plus précisément, des représentations subjectives dont certains aspects sont objectivés, c'est-à-dire « consensualisés » et réifiés.

Comme je l'ai montré au chapitre 7, le discours de certains des participants plus enclins à la réflexivité témoigne de cet enchevêtrement dans la démarche identitaire : de leurs réflexions sur l'organisation découlent des jugements et des constats sur la moralité de leur fonctionnariat.

*And so you end up getting this very strange look at your own capacity as a human for ethics, some of your failings as a human for compassion. You know, you really have to look at yourself squarely and be like "I have weaknesses." (analyste, SCT)*

### **10.2.2 Tough love : approche éprouvée ou improvisation éprouvante?**

Retour, donc, sur l'expérience d'entrée organisationnelle des analystes au sein des organismes centraux, à laquelle ces derniers associent des circonstances et des conditions généralement difficiles, voire même éprouvantes dans certains cas, tant dans la forme que sur le fond. De telles expériences sont marquées par l'absence ou l'inadéquation d'encadrement, une incertitude cognitive aiguë, causée par une surabondance ou un manque d'information, une solitude sociale paradoxale et des états physiologiques, cognitifs et affectifs variés allant de la détresse à la fierté, en passant par l'anxiété, l'inconfort et le contentement.

Une telle période, et tout ce qu'elle implique sur les plans humain et professionnel, peut durer longtemps, jusqu'à 12 mois, voire même plus, ce qui signifie qu'une année peut s'écouler avant que les analystes prennent la pleine mesure de leur rôle, soient productifs, ressentent une certaine assurance et du bien-être, perçoivent un sentiment d'appartenance et reconnaissent qu'une place leur revient dans l'organisation. Entretemps, ils vivent des moments laborieux et de profondes remises en question, sont peut-être confrontés à l'indifférence ou l'hostilité de leurs collègues, et l'opprobre de leur supérieur. Les analystes peuvent vivre, durant cette période, des sentiments contradictoires et des situations cognitives conflictuelles qu'ils peinent à s'expliquer. En témoigne cette analyste qui souffrait quotidiennement de la profonde insécurité cognitive et de l'incertitude liées à son rôle, mais qui ne pouvait concevoir que d'autres songeaient à partir quelques mois seulement après leur arrivée, alors qu'elle était incapable de s'imaginer travailler ailleurs, tant était grande sa fierté d'évoluer, tant bien que mal, au sein d'un organisme central. Ultimement, toutefois, à l'issue de leur expérience d'entrée, la plupart d'entre eux auront intériorisé qu'il doit

indubitablement en être ainsi, ce qui ouvre la porte à la reconduite des actions, des discours et des attitudes que l'on associe généralement aux organismes centraux, incluant bien entendu la façon avec laquelle on accueille et socialise les nouveaux venus.

Le portrait émergeant des récits d'expériences des participants n'illustre pas tant les particularités d'un certain *modus operandi*, mais bien davantage son absence; absence qui pointe vers une déficience au chapitre de la réflexion sur le devenir des acteurs et des actions cohérentes qui en découleraient. Cette forme de « chaos », de confusion générale et de laisser-faire qui s'érige en système se solde par une expérience organisationnelle extrême, souvent marquée par la souffrance, la perte de sens et l'absurdité, parfois teintée de violence. Les acteurs en viennent éventuellement à juger leur expérience d'entrée et de socialisation non seulement formatrice, mais de surcroît nécessaire et appropriée au contexte unique du travail au centre : il s'agit d'un passage obligé. On justifie dès lors a posteriori la pertinence de cette « approche » en décrivant les recrues qui sont restées comme étant la crème de la crème. Le fait qu'elles restent signifie qu'elles sont les meilleures, sans égard au potentiel de celles et ceux qui ont choisi de partir en raison de circonstances et de conditions d'entrée ne les favorisant pas. Ces recrues ont été judicieusement éprouvées; on les a jetées à l'eau, et elles ont surnagé.

On pourrait affirmer qu'aux critères de sélection encadrant la dotation dans les organismes centraux s'ajoute un autre processus de sélection aux accents darwiniens, celui-ci plus implicite et se déroulant durant les premiers mois suivant l'embauche, qui achève la valorisation de certains types de personnalités entamée avant l'entrée organisationnelle. Ceci ne permet évidemment pas de conclure à l'homogénéité des analystes centraux, mais plutôt d'expliquer l'homogénéité des représentations objectivées liées à l'identité sociale de ces derniers et aux organismes centraux comme acteurs sociaux. Cette mise à l'épreuve contribue à la représentation de soi des analystes comme étant d'une intelligence et d'un jugement supérieurs, d'une influence redoutable, d'un sens critique bien aiguisé et d'une efficacité et d'une persistance éprouvées; les organismes centraux sont prestigieux, uniques, puissants et irréfutables. Ainsi, la sélection organisationnelle et les non choix liés à l'entrée et à la socialisation tendent à se traduire en des positionnements identitaires individuels et collectifs

qui consacrent le centre que l'on connaît, celui qu'on se représente et qu'on attend. Celui où on travaille fort et de longues heures; celui des enjeux complexes et épineux; celui des demandes ou pressions politiques; celui des processus et des pratiques ritualistes; celui des exigences ministérielles et de la non réciprocité; celui de la conformité aux règles et de leur contournement; celui de la logique bureaucratique à géométrie variable; celui, enfin, de la survivance professionnelle légitimant l'exercice de l'influence, de l'autorité et du pouvoir. Telle est la construction sociale des organismes centraux.

### **10.3 Récrire les rôles : repenser les interactions entre organismes centraux et ministères d'exécution**

Les perspectives ontologique et épistémologique mobilisées dans cette recherche pointent vers le caractère éminemment relationnel, processuel, contingent et provisoire des identités sociales en milieu organisationnel. Issues du fruit des interactions entre les acteurs, qui emploient leur cognition et leur affectivité afin de donner un sens à leurs actions, les identités sociales consistent en une mise en commun, une négociation continuelle et récursive du sens que l'on construit dans et pour l'organisation, sens qui peut résulter en attributs ou caractéristiques en apparence immuables de celle-ci. Les dimensions objectivées du collectif et de l'organisationnel qu'engendrent les processus de construction identitaire ne doivent cependant pas faire ombrage aux fondements (inter)subjectifs de l'identité sociale.

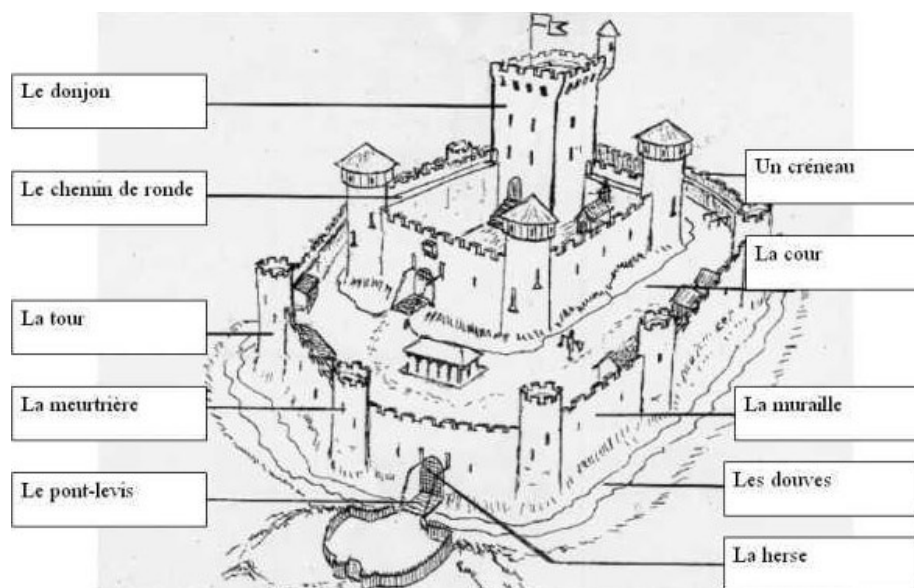
Cette dernière section du chapitre de discussion a pour but de poursuivre la réflexion sur les organismes centraux, en adoptant une perspective plus englobante sur le phénomène étudié, afin de boucler la boucle entamée dans les premières pages de cette recherche.

#### **10.3.1 Déconstruire le château**

*La colline était cachée par la brume et par la nuit,  
nul rayon de lumière n'indiquait le grand Château.  
Franz Kafka, Le Château*

En 1971, A.W. Johnson comparait le Conseil du Trésor et son organe administratif au Château du roman éponyme de Kafka. Une telle comparaison, qui tablait sur le caractère tout-puissant, mystérieux, lointain, inaccessible et inflexible de l'organisme central, a fait école (Kelly & Lindquist, 2003; Veilleux & Savoie, 1988), signe que Johnson avait réussi à capter le sentiment général de l'époque et le traduire en une image tout aussi simple

qu'évocatrice. Près de cinquante ans après l'article de Johnson, il semble que les acteurs liés de près ou de loin aux organismes centraux continuent à reconduire une telle représentation de l'identité du centre. Il est temps de s'employer à déconstruire celle-ci, afin d'en connaître les tenants et aboutissants, et de réfléchir à la possibilité d'autres images qui pourraient remplacer le Château. Mais avant d'entamer cette déconstruction, il importe d'imaginer celui-ci. Le Château est une forteresse en pierres massives, entourée de douves, où l'eau s'accumule lors des grandes pluies. À l'entrée, le pont-levis et la herse permettent l'accès à la cour du Château. La muraille, qui le protège, marque ses contours et délimite l'espace qu'il occupe. Ses grandes tourelles, au nombre de trois, surplombent la cour et l'enceinte; le chemin de ronde qui les relie et leurs créneaux permettent d'examiner une portion différente de l'horizon. Le donjon, tour maîtresse du Château, s'élève au-dessus des tourelles et abrite ses maîtres. Le voilà.



Source : <https://fr-static.z-dn.net/files/def/d12e134eb0d9f0169493660df67507a.jpg>

### Schéma 1 : Le centre comme château

Dans cette section, je déconstruirai le château, d'abord en portant attention à son contexte, puis à ses acteurs, leurs interactions et à son ethos.

#### 10.3.1.1 Contexte : l'ère (post-)NMP

La pénétration dans la société civile des pratiques managériales et leur adoption dans les organisations du secteur public n'est pas un fait nouveau, mais il continue à nourrir la

réflexion et les recherches en sciences sociales, notamment de la perspective de la managérialisation des acteurs et de leurs pratiques (Amslem & Gendron, 2019; Döring, Downe, & Martin, 2015; Emery, Giaque, & Rebmann, 2014; Hvenmark, 2013, 2016; Shirinashihama, 2019). S'appuyant sur Hvenmark (2013), Shirinashihama définit la managérialisation comme un processus par lequel les acteurs organisationnels modifient de plus en plus leurs pratiques en s'appuyant sur une profonde croyance en les vertus des connaissances et des pratiques de gestion d'entreprise ainsi qu'en la capacité des gestionnaires professionnels à améliorer les organisations (2019, p. 310). Comme mentionné précédemment, le managérialisme promeut l'efficacité, l'efficacité, la responsabilisation, la transparence, la croissance et la recherche de la méthode la plus acceptable—entendre optimale—pour accomplir une mission (Hvenmark, 2013, p. 227). Sous-tendu par une logique instrumentale, le managérialisme favorise une approche agentive et axée sur le progrès qui gouverne entre autres comment les acteurs sont définis, liés entre eux et ce que l'on attend d'eux en termes de performance (id.). Toujours selon Hvenmark, les acteurs doivent, dans cette perspective, être autonomes, instrumentalement rationnels, intéressés et principalement liés les uns aux autres dans un contexte de marché les définissant comme parties prenantes, propriétaires, concurrents, entrepreneurs, investisseurs ou clients (id.).

À première vue, il est aisé de reconnaître les analystes centraux dans ces descriptions de la managérialisation. Après tout, ces derniers sont profondément motivés par l'atteinte de résultats, motivation qui les contraint à agir efficacement et avec efficacité. Leurs interventions s'appuient sur un sens aigu des responsabilités et font montre d'une grande autonomie d'action. Comme nous l'avons vu, leurs interactions sont souvent de nature transactionnelle, ce qui trahit une propension à instrumentaliser les relations et à poser un regard rationnel et objectif sur le monde social dans lequel ils évoluent. Enfin, ils considèrent leurs principaux interlocuteurs dans les ministères comme des clients. Ainsi, tout semble indiquer une importante dimension managériale dans l'identité sociale de ces acteurs.

Il m'incombe pourtant de faire preuve de prudence à cet égard, à l'issue de cette recherche, alors que je tente de tirer certaines conclusions de ces riches conversations avec les analystes centraux. Il n'est en effet pas évident qu'il y ait un lien entre les transformations du secteur



public que l'on a, à juste titre, associées au NMP et les conduites de ce groupe sélect de fonctionnaires fédéraux. De tels comportements et attitudes pourraient fort bien découler des circonstances et des conditions uniques de travail de ces derniers.

D'entrée de jeu, j'ai indiqué qu'il serait important de comprendre comment, à l'ère post-NMP, les analystes centraux concevaient leur rôle, suggérant que le NMP pourrait avoir changé la donne pour ces derniers. En d'autres mots, dans quelle mesure le NMP est-il en cause dans la conduite actuelle des analystes centraux? Les similarités d'attitude et de comportement sont-elles fortuites ou dues à des circonstances autres que celles engendrées par le NMP? En quête de pistes de réponse, je me tourne vers Campbell et Szablowski et leur étude des superbureaucrates. Je reproduis ci-dessous un extrait du résumé de leurs conclusions :

*(...) we learn that, although they do place some value on developing expertise and attempting to improve policy and/or the policy process, central agents emerge most clearly as personally ambitious individuals. Their responses suggest that a strong motive for entering government was that of advancing careers in management and of experiencing the exhilaration of being close to the centre of power. When asked what they have tried to accomplish while in government, they very frequently cite personal development and maintaining a sense of efficacy as major goals. They say as well that if they left government they would most miss, first, the exciting atmosphere within which they work and, second, their top-quality colleagues. We suggest that such orientations indicate that central agents have not adequately adopted modern bureaucratic values (Campbell & Szablowski, 1979, pp. 215-216).*

À première vue, ces observations rappellent certains des aspects de l'expérience des analystes centraux relevés ici : l'efficacité, la proximité du pouvoir politique, l'atmosphère de travail excitante, les collègues de grande qualité. Toutefois, la méthodologie utilisée dans cette recherche ne permet pas d'effectuer une telle évaluation diachronique. Bien que la Commission Glassco, qui introduisait les principes du NMP au Canada, ait eu lieu un peu plus d'une décennie avant la recherche de Campbell et Szablowski, on ne peut supposer que l'adoption inadéquate par les agents centraux de valeurs bureaucratiques modernes soit liée à l'avènement du NMP. Au contraire, une interprétation plus sensée de la dernière phrase de cet extrait indiquerait plutôt que l'organisation du travail au sein des organismes centraux n'a

jamais complètement reflété les principes de la bureaucratie traditionnelle-légale wébérienne et que, par conséquent, le comportement des agents centraux n'y souscrit qu'en partie, répondant à l'occasion à des impératifs autres que ceux de l'organisation bureaucratique.

Si je ne peux me prononcer sur l'évolution de l'identité sociale des analystes centraux et de sa potentielle managérialisation durant les quarante ans qui séparent cette étude de celle de Campbell et Szablowski, les données recueillies lors des entretiens me permettent néanmoins de réfléchir à l'impact du NMP sur le travail de ces analystes. La rhétorique et certaines des pratiques issues de ce courant sont effectivement maintenant bien implantées dans la fonction publique fédérale—possiblement dans une moindre mesure au sein des organismes centraux, comme le laissait entendre Peters<sup>29</sup>—comme la gestion du rendement individuel et de la performance des programmes ministériels, notamment. De la perspective de l'acteur social, cependant, les organismes centraux ont néanmoins intégré, dans leur identité organisationnelle, des éléments managériaux déterminants, comme nous l'avons vu : le SCT est ainsi devenu le conseil d'administration du gouvernement fédéral, faisant de l'optimisation des ressources son principal cheval de bataille; plus récemment, le BCP a pour sa part effectué un important virage vers la *deliverology* (résultologie), créant une unité administrative entièrement dédiée au suivi de l'accomplissement du programme gouvernemental, données, résultats et plateforme numérique à l'appui. Le FIN a, du fait de son mandat, toujours eu davantage d'affinités avec les principes provenant du secteur privé, comme certains des participants l'ont relevé.

En vertu des dynamiques identitaires énoncées plus haut, qui présentent les liens récursifs entre les divers niveaux de construction, chez l'individu, de l'intrasubjectif au subjectif générique, et dans l'organisation, du subjectif à l'objectif, les analystes centraux ont intériorisé ces caractéristiques managériales que revêtent les organisations en tant qu'acteurs sociaux. Ceci se traduit, au FIN, par une lecture très économique des affaires publiques :

---

<sup>29</sup> Voici ce qu'il affirmait en 1998 au sujet des organismes centraux : « *Central agencies have been at the centre of the reform process, but have done little about changing their own structures and behaviours. In fact, most central agencies appear to have been increasing size and have attempted to centralize their power while telling other public sector organizations to do the opposite* » (1998, p. 84).

*By asking fairly straightforward questions, realistically, about, "Why is the government in this space," for example, or, "**What's the market failure** that the government should be doing to fix this problem that supposedly exists?" (analyste, FIN)*

Au SCT, c'est le discours axé sur *value for money*, ou l'optimisation des ressources:

*I was in program sectors [...] and they're very focused on making sure that the **government is not spending more money than they have to**, that everything is being managed the way our policies and guidelines suggest. (analyste, SCT)*

Au BCP, certains secteurs adoptent pour leur part le discours sur la résultologie :

*Our job is to **track and drive progress** for this government on a very specific set of priorities. (analyste, BCP)*

Les manifestations du NMP et de la managérialisation du secteur public sont donc perceptibles au sein des mandats des organismes centraux. Parmi les participants, les instances d'adhésion à la rhétorique managériale sont nombreuses, et celle-ci est relayée vers les ministères d'exécution par les acteurs qui évoluent au centre. Au-delà du discours, les analystes centraux en adoptent également les pratiques. J'ai mentionné précédemment que les analystes centraux devaient faire flèche de tout bois, saisir toutes les occasions leur permettant de faire avancer efficacement et avec efficience les dossiers et d'atteindre les résultats. L'adoption de pratiques managérielles doit en ce sens être considérée sous cet angle : ce sont de « nouveaux » outils ou dispositifs dont doivent se prévaloir ces analystes dans l'exercice de la surveillance et du contrôle des activités ministérielles. L'éventail du contrôle central dépasse largement la conformité aux politiques, aux directives et aux règles; il englobe et se focalise désormais sur la performance des organisations fédérales,<sup>30</sup> d'où une certaine impression chez les ministères d'exécution d'une recrudescence des demandes du centre qui explique les arbitrages par rapport aux priorités relatives à leurs opérations et leurs missions. Les demandes d'information ou de données sont liées à la performance financière et non financière, aux ressources humaines, aux normes de services, aux cibles quantifiées de rendement des programmes ministériels. C'est ce qui importe aux haut-dirigeants politiques et administratifs, et donc, c'est ce qu'exigent les analystes centraux de leurs interlocuteurs ministériels.

---

<sup>30</sup> Voir notamment les travaux de Saint-Martin sur le Bureau du vérificateur général du Canada (2004).

La managérialisation du secteur public et le contexte de désaffection envers les institutions publiques sont en ce sens une aubaine pour le centre, renouvelant sa raison d'être et fournissant le discours et les outils qui légitiment un accroissement de son contrôle et la préservation de son influence dans les affaires gouvernementales. Dans cette optique, le NMP a, au cours des vingt dernières années, fourni un terreau fertile pour la construction identitaire des organismes centraux et des acteurs qui y évoluent, ce dont témoigne l'ethos de contrôle et de surveillance, sur lequel je reviendrai plus bas.

#### 10.3.1.2 *Acteurs : jeux de rôles*

Tout au long de cette recherche, les témoignages et les récits des participants ont fait émerger divers rôles que les analystes centraux sont appelés à jouer. Ces rôles sont des représentations issues des attentes et des perceptions des interlocuteurs ministériels, des conceptions des analystes centraux eux-mêmes et de ce qu'ils perçoivent être les attentes de leurs clients ministériels, leurs supérieurs et leurs maîtres politiques. Reportons-nous au château; ce qu'ils sont—ou considèrent (devoir) être (ou devenir)—place les analystes centraux à divers endroits et dans de multiples rôles. Derrière la herse, on retrouve les *gatekeepers*, ces gardiens qui contrôlent l'accès et la participation des ministères d'exécution aux processus centraux ainsi que le déroulement de ces derniers. Par l'examen critique, ils remettent en question les propositions ou autres documents ministériels; ils sont en ce sens des examinateurs rigoureux et « objectifs » des activités ministérielles. Tant que ceux-ci ne répondent pas aux exigences du centre, les analystes-gardiens ne peuvent permettre leur cheminement vers le donjon. De façon moins flatteuse, on les désigne à ce sujet comme des chiens de garde.

Une fois franchi le pont-levis, ils deviennent, pour leurs interlocuteurs ministériels, des guides à travers les dédales du Château; des autorités bureaucratiques en ce qui a trait aux programmes et services publics, à l'optimisation des ressources et à la gestion du cadre financier; et des standardistes permettant de mettre les interlocuteurs ministériels en communication avec tout un réseau de personnes ressources au centre et ailleurs. Ce sont ainsi des intendants des ressources gouvernementales, en premier lieu des ressources financières ou humaines, mais également des ressources idéelles de l'État, des orientations politiques du gouvernement du jour, et des ressources temporelles dédiées aux processus centraux. En tout temps, les analystes centraux exercent une surveillance des horizons

financiers, politiques et managériaux du gouvernement; on les retrouve dans la muraille, à scruter les environs par les meurtrières ainsi que du chemin de ronde, recueillant de l'information sur les ministères et leurs domaines d'expertise. Cette information est précieuse et leur permet d'informer leurs maîtres. Ils sont en ce sens des conseillers bien avisés; on attend d'eux des avis et des recommandations pertinents, éclairés et en temps opportun. Dans cette recherche, je les ai décrits comme des courtiers de valeur publique, ce qui souligne leurs rôles d'intermédiaires et de traducteurs, entre les ministères d'exécution et les décideurs politiques. Dans l'exercice de ce rôle de conseil, qui les amène au donjon, les analystes centraux sont des influenceurs des élites décisionnelles, parfois doublés de représentants ou défenseurs des intérêts de leurs clients dans les ministères, selon leur manière de concevoir leur rôle auprès de ces derniers et des décideurs. Pour leurs interlocuteurs ministériels, ils peuvent en cas contraire s'avérer des obstacles à la poursuite de leurs mandats. Néanmoins, en vertu de leur autonomie et de leur position stratégique à l'interface politico-administrative, les analystes centraux sont des agents importants et des témoins privilégiés de l'action publique.

L'image du château et les rôles qui l'accompagne rappellent la position d'influence qui demeure celle des organismes centraux. Les pratiques des analystes, à l'interne et envers leurs interlocuteurs ministériels, contribuent à ce statut. La fonction d'examen critique, qui instaure des rapports asymétriques entre ces deux groupes, permet effectivement la perpétuation des dynamiques sociales selon deux axes, celui du contrôle et celui de l'accumulation d'information sur les ministères. De tels axes confirment le positionnement stratégique du centre et consacrent son pouvoir.

Ces rôles—ceux qu'on leur impute et leur reconnaît; ceux qu'ils jouent de leur propre chef—ne jouissent pas tous de la même visibilité ou du même attrait. Certains sont prédominants; ils viennent naturellement à l'analyste alors qu'il vit la socialisation organisationnelle. D'autres nécessitent davantage de réflexion, une compréhension plus fine des dynamiques relationnelles et de la place que l'analyste central occupe dans le grand échiquier des affaires gouvernementales. La véritable maturité de l'analyste central réside dans la reconnaissance paradoxale que, malgré les mots utilisés pour le décrire, lui et son milieu de travail, les acteurs

centraux, organismes et individus, ne sont au centre que de leurs propres préoccupations; que ce sont eux qui se trouvent en périphérie des missions gouvernementales menées par les ministères et les organismes d'exécution sur divers plans et terrains, et qu'en ce sens, il leur incombe, avant tout autre rôle, d'être au service et de faciliter de telles missions. Or, l'apprentissage de l'humilité concomitante à cette conception de leur rôle est problématique, dans la mesure où, pour performer dans leurs fonctions, les analystes centraux doivent d'abord faire preuve d'assurance, de détermination et d'audace, et prétendre à l'objectivité. Ils doivent se montrer impassibles face à leurs clients ministériels; on leur apprend à s'imposer, à en mener large initialement pour obtenir le respect, gagner en crédibilité et asseoir leur légitimité. L'humilité, feinte ou sentie, pourrait être interprétée comme un signe de faiblesse ou d'ignorance, comme l'a appris à ses dépens un des participants. Une telle attitude s'accorde mal, au demeurant, avec les postures de prudence, de méfiance ou de suspicion qu'on leur enjoint d'adopter.

#### *10.3.1.3 Interactions : faveurs à la cour*

Si l'expérience des analystes évoque à plusieurs égards une absurdité que ne renierait sans doute pas le Château, les interactions centre-ministères constituent le véritable reflet des relations entre les villageois et les bureaucrates du roman de Kafka. Les relations entre fonctionnaires ministériels et analystes centraux se font souvent sous le signe de la méfiance, de l'incompréhension et de la confrontation. Comme l'ont évoqué les participants à la recherche, les uns et les autres se résignent à poursuivre une tradition de rapports antagonistes; les analystes centraux se préparent à l'animosité que leur examen critique suscitera forcément, alors que les interlocuteurs ministériels s'arment de patience devant cette présence gênante et accaparante qui détournera inévitablement leur attention des programmes ou des services dont ils sont responsables et qui leur tiennent à cœur. Les rapports positifs et constructifs sont également possibles—certains participants en ont témoigné. La bonne entente est cependant bien fragile; elle résulte d'un enchevêtrement complexe de circonstances et de conditions favorables (nature du dossier ou de l'enjeu, intérêts et positionnements des acteurs concernés, choix du moment, appui du politique, etc.), mais est surtout tributaire de la relation entre ces quelques protagonistes à l'interface entre le centre et le ministère concerné. Sauront-ils établir et maintenir des rapports conviviaux? Ont-

ils seulement les aptitudes et les compétences nécessaires pour y arriver? Peuvent-ils transcender les postures identitaires habituelles véhiculées par le centre et les ministères et dans lesquelles chacun se campe—et campe l'autre—en vertu de dynamiques conventionnelles, de rôles et de scripts que les interactions, passées et présentes, consacrent et reconduisent? Car si ces conventions demeurent, les acteurs, eux, tendent à aller et à venir, particulièrement au centre, où les analystes changent d'affectation après trois ans, souvent moins. Le personnel des ministères d'exécution est plus stable, mais il n'est pas non plus exempt de tels changements. Ce roulement de part et d'autre complique l'établissement de rapports humains personnalisés marqués par l'empathie et la compréhension mutuelle, un aspect crucial des interactions que les acteurs centraux ont tendance à occulter, ou dont ils sont contraints, par la force des choses, à faire l'économie. *Collaborating takes time*, comme le dit l'une des intervenantes ministérielles.

Comme mentionné au chapitre 2, les organismes centraux tirent leur légitimité d'instruments habilitants énonçant leurs mandats et leurs responsabilités. Ces documents légaux constituent les assises institutionnelles du centre. La dimension relationnelle au cœur du fonctionnement des organismes centraux, par laquelle les acteurs qui y évoluent sont appelés à interagir régulièrement avec certains fonctionnaires des ministères et des organismes d'exécution, n'est toutefois pas mentionnée dans ces documents. Au-delà des instruments de formalisation, l'organisation des organismes centraux, soit leur inscription dans le monde social, s'effectue par une construction collective identitaire et de sens issue des interactions entre les acteurs membres et non membres de ces organismes. Ces acteurs interprètent et incarnent, par leurs interactions dans des lieux physiques et virtuels, ce qu'ils jugent être des représentations adéquates des organismes centraux. Par leurs discours et leurs actions au quotidien, ils négocient, actualisent, rejettent et reconduisent ces représentations, de ce fait façonnant les identités sociales et organisationnelles. Le devenir des organismes centraux appartient donc principalement aux acteurs, individuellement et collectivement. Parce que la construction identitaire est un processus en continu, ce devenir est exempt de fatalité et de déterminisme. Même les aspects objectivés de l'organisation n'échappent pas à la récursivité; si ces caractéristiques ou attributs sont plus stables et durables, ils ne sont pas éternellement immuables.

Bien que le travail des analystes centraux appelle une attitude collaborative, les conditions d'exercice de ce travail découragent la collaboration. À l'interne, ces analystes sont leur propre « silo » : ils travaillent seuls, transigeant à la pièce selon leurs besoins. Ils sont jaloux de leur temps, qu'ils utilisent efficacement; une ressource aussi précieuse ne saurait être dilapidée dans le travail d'équipe, les échanges face à face et l'atteinte de consensus. À l'externe, le positionnement unique des analystes centraux et leur sentiment d'importance ou de supériorité dissuadent l'établissement de rapports égalitaires avec leurs clients ministériels. Considérant leurs circonstances, la collaboration demande des efforts supplémentaires, des aptitudes et des attitudes différentes qu'on ne valorise pas a priori. Par ailleurs, malgré le recours au lexique du service à la clientèle (par exemple : clients, normes de service, accompagnement, facilitation), les analystes centraux ne sont pas non plus au service de leurs interlocuteurs ministériels. Contrairement au dicton, le client a rarement raison; il est bien plus souvent dans l'erreur. Il faut le ramener dans le droit chemin et l'y maintenir jusqu'à la fin du processus. Il faut élever ses documents à un certain niveau de qualité et espérer qu'il apprenne. Il faut l'éclairer, afin qu'il adhère à la logique du centre.

Ultimement, en offrant de l'assistance à leurs clients ministériels, les analystes centraux leur font une faveur, et c'est leur vie qu'ils facilitent en les entreprenant de la sorte. Leur capacité à guider un client ministériel, c'est-à-dire à orienter ses intérêts et ses préoccupations afin qu'ils rejoignent ceux du centre, à imprimer le bon ton, la terminologie adéquate sur ses propositions, et à tenir compte des intérêts et des idiosyncrasies de sa propre équipe de gestion et des acteurs politiques, est d'abord et avant tout issue d'une réflexion sur leur propre adhésion à l'organisation. Ont-ils réussi à s'adapter et à s'intégrer? Les reconnaît-on comme des initiés? Peut-on leur faire confiance dans la représentation et l'incarnation du centre? On leur fera la vie dure jusqu'à ce que ce soit le cas, ou jusqu'à ce qu'ils aient compris qu'ils doivent partir. Chaque nouveau processus entamé engageant l'examen critique d'une énième proposition ministérielle n'est ultimement qu'une nouvelle chance pour les analystes centraux de faire leurs preuves, de démontrer leurs habiletés, de s'identifier et de se faire reconnaître comme tel. Le reste—les clients, les enjeux, les dossiers—n'est qu'un instrument pour mettre leur adhésion à l'épreuve.



Les dynamiques sociales découlant de ces circonstances et de ces conditions d'exercice sont à l'avenant. La construction sociale des identités au centre est constituée autant qu'elle est constitutive de la conduite des interlocuteurs ministériels, qui sont tour à tour hostiles, réticents, fuyants, confus et dubitatifs; activement impliqués dans des stratégies d'évitement et de dissimulation ou au contraire résignés et passifs. Le spectre des attitudes ministérielles à l'égard du centre, de l'acquiescement à la résistance, est une réponse à l'éventail initialement limité de conduites des analystes centraux. En d'autres mots, les attitudes et les conduites de part et d'autre représentent et renseignent sur les identités sociales à l'œuvre. Personne ne souhaite collaborer ou entretenir des rapports cordiaux avec un interlocuteur qui n'est, par défaut, ni cordial, ni ouvert à la collaboration. Rien, donc, dans ces dynamiques sociales, ne prédispose à la bonne entente, à l'empathie ou à la transparence.

#### *10.3.1.4 Ethos et telos : le centre pour le centre*

L'étude des démarches identitaires au centre suggère le caractère partiellement autotéléologique des responsabilités, des fonctions et des processus spécifiques aux organismes centraux. Une partie importante du travail et de l'expérience des analystes centraux, incluant leur socialisation et leur construction identitaire, sert ainsi la perpétuation des organisations au sein desquelles ils évoluent. Dans leurs postures identitaires actuelles, les organismes centraux voient autant à leur maintien et à leur reproduction qu'à la facilitation de l'accomplissement des mandats ministériels à l'ordre du jour du gouvernement. Les activités qui occupent les acteurs centraux ne sont toutefois ni entièrement inutiles, ni complètement dénuées de sens. L'examen critique, la coordination administrative, le rôle de conseil; toutes les actions liées à ces fonctions centrales sont effectives, c'est-à-dire qu'on juge qu'elles produisent les effets que l'on s'attend qu'elles produisent. L'examen critique que performant les analystes centraux permet ainsi une modification des propositions ministérielles congruente avec l'éventualité de leur évaluation par un groupe de haut-dirigeants et de politiciens; cette fonction est donc méliorative, de la perspective de ceux et celles qui l'exercent. Il en va de même de la coordination administrative et du rôle de conseil; leur accomplissement respectif résulte, en toute vraisemblance, en l'harmonisation des activités et en l'information des décideurs administratifs et politiques. La performance de ces fonctions contribue indéniablement, d'une

façon ou d'une autre, à la conduite des affaires gouvernementales, mais on ne peut conclure hors de tout doute qu'elles sont essentielles en l'état, que leur élimination provoquerait un chaos administratif ou que d'autres fonctions ou processus performés par ces organismes ou directement dans les ministères ne pourraient avoir de résultats similaires ou supérieurs. Ces fonctions sont donc aussi des construits sociaux entretenus par les conventions et obtenant l'aval des acteurs concernés. Leur situation et leur concrétisation au sein des organismes centraux justifient l'existence de ceux-ci.

Il ressort des entretiens avec les participants une certaine inéluctabilité en ce qui a trait aux organismes centraux—ce qu'ils représentent, leurs interventions dans le monde social gouvernemental et les interactions individuelles entre les acteurs centraux et les interlocuteurs ministériels. Le caractère autotéléologique des identités organisationnelles au centre se prolonge dans l'ethos de contrôle et de surveillance qui façonne les identités sociales individuelles et collectives. L'incompréhension des interlocuteurs ministériels face aux analystes centraux évoque le non-sens à leurs yeux de l'action et de la conduite de ces derniers : pourquoi est-ce si difficile de naviguer à travers les processus régis par le centre, et pourquoi les contacts humains sont-ils ardu? Si ces processus sont si importants pour le fonctionnement du gouvernement dans son ensemble, pourquoi les organismes centraux, par le biais de leurs analystes, ne sont-ils pas en mesure d'assurer l'adhésion et la participation de leurs interlocuteurs autrement que par des manœuvres discursives ambiguës, sur fond de coercition douce? Dans la mesure où ces processus s'effectuent en premier lieu par et pour les organismes centraux, les interlocuteurs ministériels, s'ils sont prêts à y prendre part, s'attendent à davantage de soutien, de sollicitude et de bienveillance de la part des maîtres du jeu.

Cette expérience interactionnelle induit des attitudes et des réactions ministérielles qui se traduisent ultimement par des actions et des résultats sous-optimaux (par exemple : non-respect des délais, rétention d'information, rapports conflictuels, escalade des tensions, courriels et demandes ignorés, etc.). Les résultats de cette recherche suggèrent que les construits sociaux d'ordre identitaire au sein des organismes centraux ne permettent actuellement pas des relations humaines harmonieuses et constructives entre acteurs centraux

et ministériels. Les représentations actuelles du centre et les divers niveaux identitaires impliqués tendent à engendrer des rapports marqués par l'animosité et la méfiance qui peuvent conduire à l'inefficacité et à la sous-productivité. Cette dynamique interactionnelle est généralisée; il s'agit d'un mode d'opération dans le monde social que tous les acteurs, à un moment ou un autre, concourent à maintenir et à reconduire.

En ce sens, il apparaît paradoxal que des acteurs axés sur l'efficacité et l'atteinte des résultats soient contraints à des dynamiques sociales possiblement contreproductives qu'ils reproduisent néanmoins, du fait de leur caractère constitutif des identités au sein des organismes centraux. Tout comme les interlocuteurs ministériels, les analystes centraux nouvellement recrutés font l'expérience du non-sens dans leurs interactions; ils sont dérouterés par l'hostilité de ces interlocuteurs et ébranlés par la charge émotionnelle négative des échanges et des rencontres. Ils ne comprennent pas l'animosité que suscite l'exercice de leurs rôles et doivent effectuer un important travail sur eux-mêmes pour livrer la marchandise malgré les relations conflictuelles. Ils ne soupçonnent pas la tendance déshumanisante de leurs circonstances; la réduction vers des rapports strictement transactionnels s'impose graduellement comme une évidence. Il s'agit d'un enjeu identitaire important : l'acceptation des conditions d'exercice, et ce qu'elles impliquent en termes de conduite, est nécessaire pour survivre dans l'organisation.

Parallèlement, on oublie, tant au centre que dans les ministères, la vulnérabilité du socle sur lequel repose le pouvoir du centre, que de telles dynamiques interactionnelles servent à reconduire. Le positionnement d'influence des organismes centraux demeure largement une convention sociale et, en ce sens, il est fragile, impermanent et contingent. Une métaphore plus appropriée serait d'ailleurs celle du château de cartes, qu'un rien suffit à ébranler ou détruire. Parce que ce pouvoir s'appuie sur et émerge des représentations, des perceptions, et des relations entre les acteurs, il en est tributaire pour sa perpétuation.

Une fois socialisés, identifiés et intégrés aux organismes centraux, les analystes sont potentiellement en mesure d'amorcer une démarche réflexive et éthique sur la portée de leur discours et de leurs actions. Ils se trouvent alors face à un important dilemme, entre l'adhésion inconditionnelle que commande le centre comme système—et les sentiment

d'appartenance que celle-ci convoque—et le désir de transformation émergeant de leur conscience réflexive et que propulse leur marge d'agentivité. Seule leur propre réflexivité leur permettrait effectivement de revisiter leurs rôles et leurs façons d'interagir, et la grande autonomie dont ils jouissent peut éventuellement consentir à l'ajustement de leurs conduites. Rien, toutefois, n'indique que de tels ajustements feront école, tant le poids des contraintes organisationnelles est lourd sur leurs épaules. Ces conduites pourraient être remises en cause collectivement; toutefois, la pression temporelle et l'isolement des analystes centraux rendent cette action collective improbable. En ce sens, la culture organisationnelle et l'ethos professionnel servent bien les conditions qui empêchent leur transformation. Néanmoins, les analystes centraux sont à même de remettre en question les aspects contraignants de l'organisation et d'en mobiliser les dimensions habilitantes, car ils participent au devenir de celle-ci.

### **10.3.2 Imaginer le centre: du château à l'agora**

Les représentations, les rôles et les scripts propres aux organismes centraux et à ceux et celles avec lesquels leurs acteurs interagissent demeurent provisoires et invitent de ce fait à se questionner sur les possibles transformations et transgressions. Tout, de l'entrée à la socialisation organisationnelle, jusqu'aux interactions au centre et avec les ministères, peut être récrit et joué autrement. De la même façon, les significations attribuées aux conduites, aux attitudes et aux actions, ainsi que le sens donné aux mots que l'on utilise pour décrire le centre peuvent être sujets à réinterprétation. Lorsque le centre est synonyme de prestige, d'excellence et d'efficacité, que souhaite-t-on entendre? Est-il possible d'imaginer que l'excellence puisse se mesurer aussi par la qualité des interactions et le temps accordé aux interlocuteurs ministériels? Que l'efficacité puisse signifier la promptitude, la transparence et l'exactitude des réponses données par les analystes centraux, ou plus simplement, la satisfaction qu'éprouvent les clients ministériels envers les services offerts au centre? Que le prestige soit compris en termes d'ouverture, d'accessibilité et de rapports personnalisés? Les représentations courantes du centre soulignent le caractère distant, froid et conflictuel des organismes centraux. La métaphore du château n'invite ni à la collaboration, ni à la transparence, mais plutôt à l'opacité, l'incompréhension et la confrontation. Or, cette métaphore n'est pas immuable, et il n'est pas dit qu'elle soit la plus appropriée, c'est-à-dire

qu'elle serve le mieux le rôle et les responsabilités des organismes centraux envers les autres organisations gouvernementales. Les propos des participants montrent qu'il y a place à l'amélioration. D'une part, certains analystes centraux reconnaissent les lacunes de l'approche actuelle d'intervention et d'interaction auprès des interlocuteurs ministériels. D'autre part, ces derniers ne remettent pas nécessairement en cause le rôle du centre, mais ils considèrent que les organismes centraux ne répondent pas toujours à leurs attentes. Tout est une question, de part et d'autre, de perception et de rôle, comme l'indique Johnson en 1971 :

*To try to change this view of the Treasury Board is something like trying to change the view of the villagers about the Castle: it would scarcely be believable to them that the Castle could or would, by a single pronouncement, reform fundamentally its approach to the governing of the village. Yet to alter the Castle's role would require a change in the perception of the villagers as to the relationships and responses expected of them, and to alter the perceptions would require a change in the role itself (A. W. Johnson, 1971, p. 346).*

Rien n'indique que Johnson était un partisan de cette perspective, mais la (re)construction sociale des organismes centraux est effectivement étroitement liée aux perceptions, aux relations et aux interactions des acteurs de part et d'autre. Il s'agit de déconstruire le sens que l'on attribue à ces rôles. Par exemple, la signification que l'on choisit d'accorder à l'examen critique, tout comme la façon d'exercer cette fonction, ne sont pas sans équivoque. Reconstruire le sens et les identités n'est ni une mince tâche, ni un processus de courte durée. Cela nécessite une conscience réflexive, pour reprendre l'expression de Jun :

*The constructive postmodern view also helps us change old assumptions and design new premises by critically examining the inadequacies of administrative (and management) concepts, scientific methods, and procedures of governing that are commonly espoused in the functionalist and positivist perspectives (Jun, 2006, p. 238).*

Sans négliger les aspects méritoires des conceptions modernes de l'administration publique, la construction sociale vise l'amélioration des activités humaines et la promotion du potentiel des acteurs en contexte organisationnel. En mettant l'accent sur les relations et les interactions humaines, cette perspective souligne le rôle primordial des acteurs dans le changement collectif, soit l'identification et la résolution des problèmes, la représentation des possibilités et l'orientation de l'apprentissage organisationnel. Pour reprendre les mots

de Jun, quand les organisations encouragent leurs membres à être critiques et constructifs, ces derniers partagent leurs idées, trouvent un sens à leurs actions et sont disposés à faire l'expérience du processus de changement de la réalité (2006, p. 239). C'est dans ce sens qu'il faut réexaminer l'expérience des analystes centraux.

Cette recherche suggère que la souffrance qu'ils vivent en début de parcours au centre, qu'exacerbe une insécurité cognitive aiguë ressentie plusieurs mois durant, n'est non seulement pas nécessaire, mais elle nuit à l'atteinte de leur plein potentiel humain et professionnel. Cette souffrance morale et émotionnelle est la résultante de cultures et d'identités organisationnelles qui font la fierté et le prestige des organismes centraux et qui consacrent leur spécificité. De la même manière, ces organisations, telles qu'elles sont socialement construites par tous les acteurs concernés, sont associées à des représentations polarisantes qui engendrent et perpétuent des interactions interministérielles problématiques. Les postures identitaires au centre sont ainsi constitutives de systèmes sociocognitifs, de modes de fonctionnement et de processus aux effets potentiellement néfastes sur les acteurs qui choisissent d'y évoluer et ceux avec qui ils interagissent, principalement. Ces « attributs » organisationnels paraissent immuables, mais ils ne le sont pas; des décennies de construction sociale et d'objectivation ont fait de ces éléments intersubjectifs du monde social des pièces fondamentales des identités organisationnelles. En accord avec la perspective de la construction sociale, toute tentative d'amélioration doit d'abord et avant tout viser les activités humaines, et non les structures.

Le château, non pas comme structure mais comme représentation, métaphore et symbole du centre du pouvoir, n'a historiquement jamais été associé à la démocratie; par conséquent, peut-être est-il temps de concevoir le centre comme un agora, un lieu de rencontres et de rassemblement, d'ouverture et de partage d'idées; un lieu de dialogue et de consensus. Dans cet esprit, il incombe d'agir sur les métaphores et le sens, sur l'humain et ses interactions et sur l'information, source de pouvoir.

La construction sociale actuelle du centre table sur l'incompréhension. Celle des agents ministériels, d'une part, qui ne maîtrisent pas bien les règles du jeu, les rôles de chacun et les alternatives s'offrant à eux, se trouvant de ce fait inféodés au centre. Celle des analystes

centraux, d'autre part, qui ne sont généralement pas disposés, en raison de la logique du système et de son ethos, de prendre la pleine mesure du contexte et des circonstances spécifiques au ministère ou à l'organisme d'exécution, se plaçant en position de dominance face à leurs interlocuteurs. Les uns et les autres ne soupçonnent pas la fragilité de leur posture respective dans cette relation asymétrique—d'où la pertinence de l'image du château de cartes. Il faut donc d'abord démythifier le centre en en démystifiant les rôles, c'est-à-dire délaisser les images usuelles qui y sont associées—ou plutôt, les voir pour ce qu'elles sont—et clarifier les rôles en regard des finalités des missions et de l'action gouvernementales, plutôt que pour ce qu'ils signifient pour le centre.

Ensuite, il faut humaniser les relations entre acteurs centraux et agents ministériels, c'est-à-dire réintroduire les notions d'empathie, de compassion et de respect dans l'expérience commune de ces protagonistes. Cette expérience tient bien davantage de la mutualité que l'on est prêt ou disposé à l'admettre de part et d'autre. En ce sens, il est important de dédramatiser les rapports centre-ministère dans la fonction d'examen critique, ce qui équivaut à réduire le sentiment d'importance des analystes centraux et l'impression d'impuissance de leurs vis-à-vis; le recadrage de l'examen critique, c'est-à-dire la démocratisation d'un rôle aux finalités démocratiques, selon certains participants, passe par l'habilitation de ces derniers et un certain effacement des analystes centraux au profit des mandats ministériels. Dans l'agora, il y a autant de centres qu'il y a de groupes d'interactions; les organisations fédérales forment une nébuleuse de filets d'actions, pour reprendre l'expression de Czarniawska (Czarniawska, 2008; Lindberg & Czarniawska, 2006), et le centre n'est pas toujours celui que l'on croit.

Une telle transformation nécessite de délaisser l'ethos de contrôle et de surveillance au profit d'un ethos de collaboration, de facilitation et de simplification. Puisque la finalité commune consiste à servir les missions gouvernementales, on ne peut espérer que celles-ci atteignent leur plein potentiel si l'on alourdit leur déploiement et détourne les énergies investies en raison des obligations liées au contrôle et à la reddition de compte; obligations aux effets antagonistes et contreproductifs et dont les bénéfices demeurent par ailleurs souvent virtuels. Ce nouvel ethos implique l'instauration de la réciprocité dans les rapports, ce qui signifie

plus de transparence et d'équité dans l'échange d'information. À ce sujet, il importe de réévaluer la temporalité de l'action des analystes centraux, celle que leur impose l'interface politico-administrative et que le contexte technologique facilite. Si, au château, les ordres assurent la diligence et l'expédition, dans l'agora, les choses arrivent en temps opportun, au rythme des délibérations.

Les pistes de transformation énoncées plus haut ne sont possibles que dans la mesure où l'on revisite les pratiques des organismes centraux liées à l'entrée, à l'encadrement et à la socialisation des nouveaux employés, a fortiori si ceux-ci proviennent du recrutement universitaire ou de l'extérieur de la fonction publique fédérale. La présente recherche suggère que les pratiques actuelles engendrent chez les recrues de la souffrance et une détresse qui ne permettent pas l'atteinte de résultats optimaux en termes d'intégration et de productivité. Non seulement ces pratiques sont-elles éprouvantes sur le plan humain, mais elles instituent, chez les nouveaux employés, des conduites et des attitudes durables qui s'avèrent nuisibles pour l'exercice de leurs fonctions. En d'autres mots, les pratiques associées à l'entrée et à la socialisation organisationnelles habilitent et contraignent le processus de construction identitaire qui fait des analystes centraux ce qu'ils sont actuellement. Ceci est renforcé par l'inadéquation des compétences de gestion chez les cadres de premier niveau, qui signale la négligence ou la sous-estimation par le centre de l'importance du rôle d'encadrement dans l'épanouissement professionnel des recrues.

### **10.3.3 La science subjective au service de l'avancement des connaissances**

Depuis la création du centre, dans les années 1960, l'attention des chercheurs et des praticiens de l'administration publique a porté sur ses structures organisationnelles. Pour répondre aux lacunes perçues des organismes centraux, ou les adapter alors qu'évoluaient, à grande vitesse, les mandats et le champ d'intervention gouvernementale, les praticiens ont eu recours à diverses réformes d'ordre administratif, d'une décennie à l'autre. De telles réformes s'articulaient habituellement autour de modifications ou d'ajustements des fonctions de l'un ou l'autre des organismes centraux; de nouvelles unités administratives ou entités autonomes ont été créées, pour répondre aux besoins émergents de l'État-providence moderne. Plus tard, lorsque l'économie aura ralenti à la suite des chocs pétroliers, la restructuration et la



rationalisation des activités gouvernementales deviendront des solutions privilégiées dans un contexte de restrictions budgétaires. Au nom de plus grandes efficacité et efficience, voire économie, d'un certain retrait de l'État et à la faveur des avancées technologiques permettant une transformation des modes de prestation des programmes et des services publics, le cœur des activités gouvernementales battra au rythme du NMP, doctrine selon laquelle les réponses aux lacunes de l'administration publique se déclinent non pas en termes de « plus », mais plutôt de « moins » et de « mieux ». La dimension humaine, au-delà de son instrumentalisation aux fins de l'atteinte des objectifs organisationnels, a été occultée, et le demeure largement encore aujourd'hui.

Au diapason des préoccupations des praticiens, les chercheurs ont aussi réfléchi aux organismes centraux en termes de fonctions et de structures. La principale problématisation du centre, qui a pris la forme d'un dilemme entre flexibilité et contrôle, exemplifie la lecture structuro-fonctionnaliste des observateurs et des chercheurs de l'administration publique canadienne, en ce qu'elle ne questionne ni le positionnement identitaire, c'est-à-dire les rôles, les conceptions et les représentations, ni les dynamiques sociales, soit les relations ou les interactions humaines et les rapports de force, entre les acteurs concernés. Le problème, que l'on a situé sur le plan organisationnel, concerne la mesure dans laquelle les organismes centraux, tels qu'ils sont et ont toujours été, devraient être présents et impliqués dans le déroulement des activités ministérielles. Le vaste et riche contexte social de ces organismes est ainsi réduit à la seule dimension des rapports de contrôle : contrôle proche ou à distance, continu ou sporadique, systématique ou ciblé, en amont ou en aval. Le choix de l'approche du contrôle évolue, mais la solution est invariablement structurelle. Parce qu'elle ne considère pas le caractère constitutif des relations humaines dans l'organisation, la lecture structuro-fonctionnaliste est condamnée à percevoir les mêmes problèmes et concevoir les mêmes solutions. L'effet de pendule entre le contrôle et la flexibilité est chaque fois signe de renouveau en raison de l'apparition de nouvelles étiquettes pour les désigner. Les réformes administratives se suivent et se ressemblent, et les résultats se font attendre, jusqu'au prochain élan du balancier. Puisqu'elle ne reconnaît pas les organisations comme des constructions sociales issues de l'intersubjectivité, la perspective structuro-fonctionnaliste ne peut en connaître ni les maux, ni les remèdes. Les structures changent ou évoluent, mais les

dynamiques et les préoccupations humaines demeurent. Agir sur les structures ou sur les fonctions sans égard aux acteurs dans le contexte social s'avère donc stérile, dans la mesure où les enjeux identitaires tendent à être imperméables aux fluctuations structurelles. Les phénomènes et les problèmes du monde social sont sensibles à des interventions centrées sur l'action humaine.

La présente recherche suggère que l'administration publique, tant comme champ de pratiques que de recherche, peut bénéficier de perspectives scientifiques subjectivistes en raison de la place prépondérante qu'y occupe l'humain, dans tout son relief et toute sa complexité, et non pas dans sa version réifiée qui le réduit à un facteur. Ici, j'ai eu recours à la construction sociale et à la phénoménologie herméneutique pour comprendre les multiples dimensions de l'expérience humaine et son caractère interdépendant en milieu organisationnel, ce qui fait écho à une ontologie relationnelle. La recherche qualitative et interprétative à visée idiographique possède un potentiel heuristique important qui demeure pourtant peu exploité, pour diverses raisons d'ordre technique (coût, faisabilité, etc.) mais également idéologiques. La science objective est largement mobilisée dans le champ de l'administration publique; les chercheurs y adhèrent et les praticiens en réclament. Cette façon de découper la réalité, de la réduire au besoin à quelques variables, semble incongrue face à un monde social si imprévisible et complexe. Si toutefois on admet que l'administration publique est d'abord une entreprise humaine, il incombe de l'appréhender avec plus de nuance, de précaution et d'humilité.

Cette recherche n'est néanmoins pas une apologie de la science subjective, mais plutôt un plaidoyer pour la pluralité des approches à la connaissance. Il a été ici question des organismes centraux et de l'angle d'étude très restrictif pour lequel on a opté. L'adoption d'une perspective nouvelle centrée sur l'expérience humaine a élargi les horizons de connaissance en rendant apparentes des réalités complexes et équivoques qui soulignent le caractère processuel et transitoire du devenir social. De cette perspective émergent des considérations et des enjeux abordés dans cette discussion qui permettent de repenser les organismes centraux. Cette nouvelle problématisation ouvre la porte à des pistes de solution

inédites qui, si on les explore, risquent de transformer et redéfinir le centre tel qu'on le connaît actuellement.

#### **10.4 Résumé du chapitre**

Cette discussion avait pour objectif de proposer une réflexion à la suite des résultats présentés aux chapitres 5 à 9, et plus particulièrement de suggérer une signification, en regard des objectifs et des questions de recherche énoncés au chapitre 2. Dans un premier temps, la discussion a porté sur la dimension cognitive du phénomène à l'étude. Durant les périodes d'entrée et de socialisation organisationnelles, les analystes sont susceptibles de vivre une importante insécurité cognitive, soit parce qu'ils n'ont pas accès à l'information nécessaire pour construire le sens et exercer leur rôle, soit en raison de la surabondance et de la désorganisation de l'information. Ces deux situations, l'une comme l'autre, induisent un important stress, et bien qu'elles reflètent des réalités cognitives organisationnelles, leur impact sur les analystes est d'ordre cognitif, émotionnel et identitaire. L'insécurité cognitive n'étant vraisemblablement pas, dans le cas des organismes centraux, un choix volontaire, il n'est pas encadré et demeure donc incontrôlé. Les nouveaux analystes portent donc seuls le fardeau de la gestion de cette insécurité et des stratégies pour l'atténuer; la sollicitude des collègues est ici primordiale, mais elle n'est pas coutume, et varie de ce fait grandement d'un cas à l'autre. Cette première piste de discussion présente les organismes centraux en tant que systèmes sociocognitifs spécifiques, à la fois contraignant et habilitant, et dont la nature est appréhendée dès les premiers jours par les recrues qui, éventuellement, s'ils persévèrent, seront portés à le reconduire.

Dans un deuxième temps, cette incursion dans la dimension cognitive des organismes centraux a permis de mieux aborder la question de l'identité sociale en milieu organisationnel. Cette section est appuyée par des extraits d'entretien qui montrent les divers niveaux identitaires à l'œuvre chez les participants, alors qu'ils articulent de façon cohérente l'intra- et l'intersubjectif ainsi que le subjectif générique ou l'objectif dans leur discours, à l'aide du « je », du « nous », du « c'est » et du « tu ». Les extraits montrent l'interaction étroite entre ces niveaux identitaires, alors que les participants construisent le sens de leur expérience, une démarche subtile que la phénoménologie herméneutique rend « visible ». La

construction de sens sous-tendant cette démarche identitaire n'est pas compartimentée ou circonscrite; les participants parlent d'eux-mêmes, de leur groupe et de l'organisation sans distinction claire, ce qui suggère que dans le monde social, les identités individuelles, collectives et organisationnelles sont profondément interreliées et co-construites. La récursivité propre aux dynamiques identitaires assure la cohésion et la cohérence des divers niveaux d'identité à l'intérieur d'un tout. Le mouvement perpétuel et rétroactif de l'intrasubjectif à l'objectif est à l'œuvre autant chez l'individu que chez le collectif, ce qui explique la présence d'aspects objectivés tant chez l'acteur individuel qu'organisationnel. Ceci permet de comprendre le processus de construction identitaire des analystes centraux comme significatif des identités organisationnelles, de revenir sur la managérialisation supposée des organismes centraux, et ainsi d'engager la réflexion concernant l'expérience de ces analystes sur le comment et le pourquoi de telles identités au centre.

La troisième et dernière partie de la discussion a visé à comprendre la signification actuelle de la construction sociale au centre, en mettant en exergue la souffrance et la confusion qu'évoquent les participants. L'examen des principaux rôles des organismes centraux en adoptant cette perspective permet de remettre en question les notions d'efficacité et de centralité se trouvant au cœur des identités organisationnelles et se manifestant chez les analystes centraux. Cet examen révèle les paradoxes du discours sur le centre et les contradictions entre celui-ci et les conduites individuelles et collectives. De telles conduites, et les identités auxquelles elles sont associées, mènent à des relations interministérielles problématiques qui peuvent s'avérer contreproductives et préjudiciables, tant du point de vue des visées organisationnelles que sur le plan humain. Ce constat suggère que les processus identitaires à l'œuvre au sein organismes centraux s'inscrivent au moins partiellement dans une logique autotéléologique, c'est-à-dire que le souci de perpétuation de ces organismes provoque une certaine distorsion des rôles organisationnels, au détriment des partenaires ministériels et de leurs actions. Toutefois, puisque tout ce sur quoi repose la construction identitaire—représentations, conceptions, perceptions, interactions—est contingent, il est possible de récrire les rôles et de constituer de nouvelles identités, pour rapprocher les organismes centraux de leur dessein et de leur contribution au régime démocratique. En ce sens, la déconstruction de la métaphore du château, jugée inappropriée, laisse place à d'autres

possibilités, comme l'image de l'agora. Dans ce contexte, il est vain d'agir sur les structures sans aborder les activités humaines et imaginer de nouveaux rapports sociaux entre les acteurs concernés. Une telle conclusion met en lumière la pertinence de la science subjective dans la recherche et la pratique de l'administration publique.

## Conclusion

Que pouvons-nous connaître du monde dans lequel nous évoluons? Que pouvons-nous en comprendre, comment, et dans quelles conditions? Ces questions ont sous-tendu ma démarche de recherche depuis son commencement. Ayant évolué au sein d'un organisme central pendant quelques années, j'ai longtemps cherché dans les écrits scientifiques des échos de ce que j'avais vécu à titre de praticien recruté par le centre il y a huit ans. Ce que j'ai lu était fort pertinent sur le plan historique, notamment pour comprendre l'évolution des organismes centraux, les raisons sous-jacentes aux diverses itérations des structures organisationnelles et la dimension politique de l'action gouvernementale au centre. Rien, toutefois, ne me parlait de mon expérience, ni de celle de mes semblables, comme praticiens; rien ne me permettait de nommer et d'organiser les idées et le sens construit durant mes heures de travail et toutes celles passées à y réfléchir. D'un point de vue scientifique, ce n'était pas uniquement une question de repérage de lacunes, ou *gap-spotting*, pour reprendre l'expression d'Alvesson et Sandberg (2011). Au-delà de l'absence évidente d'études sur l'expérience et les conditions d'exercice des analystes au sein des organismes centraux, il s'agissait véritablement d'un enjeu de problématisation, touchant l'objet d'étude lui-même, mais également le champ de la recherche en administration publique.

Ces analystes évoluent dans un contexte unique, à l'interface politico-administrative, ce qui semble entraîner un ensemble de circonstances inusitées : rythme effréné, imprévisibilité, responsabilités importantes, accès à de l'information privilégiée. La petite taille de ces organismes tend également à façonner les conditions d'exercice du travail des analystes : charge de travail volumineuse, autonomie d'action, horizontalité des rapports. Mais c'est au chapitre des rapports sociaux et des interactions que se situe l'énigme des analystes centraux : ces derniers entretiennent des rapports asymétriques avec leurs interlocuteurs ministériels, de coutume hiérarchiquement plus élevés et généralement plus expérimentés qu'eux. Ces interactions impliquent un rapport de force en vertu duquel ces analystes font montre d'une influence disproportionnée. L'énigme ne réside pas tant dans l'asymétrie des rapports que dans la construction identitaire qui permet une telle asymétrie. Cette construction est sociale.

Elle met en scène divers groupes d'acteurs : les recrues au centre, leurs collègues et leurs supérieurs, les interlocuteurs ministériels ainsi que les acteurs politiques. Elle positionne les analystes centraux comme des acteurs objectifs, rationnels et indépendants, et souligne la vertu de leur mission : susciter les choix les plus éclairés pour les politiques, les programmes et les services publics en faveur des Canadiens. Cette mission justifie le recours à des dispositifs discursifs afin d'influencer ou d'orienter les interlocuteurs ministériels ainsi que les haut-dirigeants administratifs et politiques dans la prise de décision. Tous conviennent de la nature de ces relations, de ce qu'elles signifient de part et d'autre. Tous contribuent à l'établissement d'un équilibre social précaire mais néanmoins stable; aussi stable que le sont les acteurs en présence. Il s'agit d'un processus continu qui met en lumière l'aspect contingent, transitoire et intersubjectif des identités sociales en milieu organisationnel.

Là n'est pas le seul intérêt de cette recherche. En problématisant les organismes centraux du point de vue de l'expérience des analystes qui y évoluent et de leur démarche identitaire, cette recherche peut prétendre à une meilleure compréhension des organismes centraux et de leur spécificité. Par le prisme de la construction sociale, les frontières s'estompent entre l'individu, le collectif et l'organisation; l'identité sociale présume un processus qui recoupe—ou fait fi de—ces distinctions du monde social. L'étude d'un moment charnière dans l'expérience des analystes, soit la période englobant l'entrée et la socialisation organisationnelles, permet donc de poser un regard inédit sur les organismes centraux. Les récits des participants témoignent d'une expérience solitaire, marquée par la confusion, un manque d'encadrement, un milieu initialement inamical et un apprentissage désorganisé qui suscitent une importante incertitude cognitive, elle-même source de stress et d'instabilité émotionnelle. Parallèlement, le discours que l'on sert aux recrues cultive l'exception, leur rappelant le privilège d'évoluer au centre, l'excellence de ses effectifs, le prestige et la noblesse du mandat des organismes centraux. Un discours également axé sur la carrière et le réseau, enjoignant les recrues à créer et entretenir des liens et à ne jamais perdre de vue les promotions et les prochaines étapes de leur cheminement professionnel. Un tel discours, lorsque confronté à l'expérience des premiers mois, que certains n'hésitent pas à qualifier de misérable, accentue les sentiments d'absurdité et d'incompréhension chez les nouveaux venus.

Du point de vue identitaire, un tel paradoxe suggère que, pendant que l'on se soucie, au centre, des mandats organisationnels et de ce qu'ils signifient pour les Canadiens et la démocratie, le maintien et la reproduction d'une image, d'une certaine culture et d'un ethos d'exception et de supériorité ne sont jamais bien loin. Les analystes centraux en viennent à interioriser la souffrance éprouvée lors de leur arrivée comme partie intégrante du passage au centre; l'honneur d'exercer ces fonctions et la noblesse des mandats justifient la souffrance, qui devient ainsi un aspect incontournable et indiscutable de la construction de l'identité. S'ils conçoivent les lacunes organisationnelles ayant trait à l'entrée, les analystes centraux n'hésitent pas, une fois devenus des initiés, à associer cette souffrance aux bienfaits de l'expérience : les moments difficiles ont fait d'eux de meilleurs analystes, des super-fonctionnaires, pour paraphraser Campbell et Szablowski (1979). Certains admettent la possibilité que les choses puissent être faites autrement; d'autres considèrent qu'il doit en être ainsi. Les organismes centraux apparaissent ainsi comme des milieux de travail valorisant peu l'empathie et la bienveillance, et marqués par l'individualisme, le dépassement de soi et la compétition.

Ce sont également des milieux sociaux complexes, au sein desquels les analystes doivent composer avec l'ambivalence et l'ambiguïté de leurs rôles et des attentes à leur égard. En accord avec le contexte bureaucratique de leur action, ils administrent de vastes processus impliquant les ministères et les organismes d'exécution, et s'assurent du respect des règles, des directives et des politiques. Sensibles aux soubresauts provenant de la sphère politique, ils doivent toutefois privilégier l'atteinte de résultats, en dépit de l'organisation bureaucratique. La confrontation de ces logiques d'action requiert d'eux une grande flexibilité et une capacité d'adaptation sans lesquelles l'aventure du quotidien devient périlleuse et éprouvante sur les plans affectif, cognitif et identitaire. Les efforts de conciliation tendent à favoriser l'atteinte des résultats et l'avancement des dossiers; cette priorisation signifie que les analystes centraux en viennent à privilégier les rapports transactionnels au détriment d'interactions sociales plus investies. Combiné aux revendications manifestes d'objectivité, le caractère transactionnel des échanges dans l'exercice de l'examen critique consacre la réification des analystes centraux à l'intérieur de rapports déshumanisés avec les interlocuteurs ministériels. Cet aspect primordial de la



construction identitaire des analystes vient renforcer l'idée de l'interchangeabilité, au centre, des personnes et des dossiers : tous les analystes se valent, et toutes les situations commandent un éventail restreint d'attitudes et de conduites, particulièrement en ce qui concerne les ministères d'exécution, qui suscitent méfiance et discrédit. La perception externe est tout autre : non seulement la compétence des analystes centraux varie-t-elle substantiellement, mais ces derniers ignorent la singularité des contextes organisationnels et surestiment de beaucoup leur propre importance dans le déroulement des activités ministérielles. Cette illusion de grandeur engendre une tradition de rapports problématiques et parfois contreproductifs avec les ministères.

Envisagés de la perspective de la construction sociale, les organismes et les acteurs centraux paraissent à l'étroit dans des identités sociales et des rôles dont les aspects objectivés les contraignent autant qu'ils les habilitent à une certaine conduite aux accents autotéléologiques, engendrant des résultats sous-optimaux sur les plans relationnels, administratif et de la gouvernance. L'illusion de grandeur en est aussi une de passivité et d'inertie : les conditions d'exercice et les dynamiques relationnelles propres au centre amènent les acteurs centraux et ministériels à sous-estimer ou négliger leur propre capacité à négocier, modifier, déconstruire et rejeter si nécessaires les identités sociales qu'ils contribuent autrement à constituer, maintenir et reproduire.

Les métaphores et les lectures que l'on adopte, à dessein ou par défaut, circonscrivent le champ des connaissances d'un objet de recherche et en balisent les horizons de compréhension. Ce troisième niveau de problématisation met en cause les implications d'un recours aux mêmes ressorts ontologiques, épistémologiques et méthodologiques pour appréhender le monde social; ici, l'administration publique. Plusieurs considérations peuvent expliquer le positionnement du chercheur quant à son objet de recherche : coût, faisabilité, accès, temps, affinités intellectuelles, pertinence. Il faut toutefois pouvoir faire la différence entre le raisonnement constituant un choix justifié et réfléchi et l'absence de raisonnement, davantage de l'apanage du réflexe ou du tenu-pour-acquis intellectuel. La métaphore du Château de Kafka et la lecture structuro-fonctionnaliste vont de pair, instituant une tradition d'étude des organismes centraux axée presque exclusivement sur les aléas de leurs structures

et de leurs responsabilités, que l'on scrute objectivement, exposant les réformes administratives jamais autrement que sur un fond de commentaire politique. Ce pairage confirme par ailleurs l'absence des acteurs et de leur agentivité; c'est effectivement le drame qu'évoque Kafka avec le Château, mais le recours à cette métaphore pour représenter les organismes centraux est inexact et inadéquat. On peut connaître le centre autrement, rendre justice à sa complexité et à ses multiples nuances, si l'on délaisse les sentiers battus de la recherche. La combinaison de la construction sociale et de la phénoménologie herméneutique replace l'être humain au centre des préoccupations de la recherche en administration publique, permettant de donner la parole aux acteurs de l'organisation et de reconnaître la valeur de leur expérience comme matériau de production de la connaissance. La compréhension émergeant de tels positionnement et stratégie de recherche est contextualisée; elle dépeint l'organisation comme un monde social incarné, multidimensionnel et dynamique. Plutôt qu'une science qui observe et constate une réalité rendue statique et objectivée, la construction sociale met l'accent sur les acteurs, l'atteinte de leur plein potentiel et l'amélioration des activités humaines auxquelles ils prennent part aux fins de l'organisation. En ce sens, la présente recherche souligne le caractère processuel, provisoire et contingent des identités sociales en milieu organisationnel, et donc, de la capacité transformative inhérente aux organismes centraux.

Si l'étude de tels organismes est à l'image de la recherche concernant d'autres types d'organisations gouvernementales, c'est-à-dire, délaissant l'importante dimension humaine au profit de visées plus objectivistes, il est probable que l'on méconnaisse davantage le secteur public que ce que l'on est prêt à admettre. Les êtres humains ne sont pas des pages blanches sur lesquelles les contextes et les circonstances du monde social impriment des rationalités, des valeurs, des aspirations, des émotions et des processus cognitifs. Ils vivent et incarnent continuellement l'organisation; leur démarche identitaire en est un élément constitutif et structurant. La recherche en administration publique doit en ce sens s'assurer non seulement de tenir compte des considérations humaines inhérentes à l'action publique, mais de les remettre au cœur des préoccupations. Il n'est, en d'autres mots, plus approprié de dissocier l'acteur des structures au sein desquelles il évolue et dont l'existence dans le monde social dépend de lui. De la même façon, il incombe aux chercheurs de resituer l'étude des

organisations dans leurs contextes sociaux et de comprendre l'administration publique comme artefact social, historique et culturel. En outre, considérant l'importance de l'être humain dans toute entreprise sociale, il apparaît crucial d'accorder aux produits de la conscience et de l'affectivité humaines une attention particulière, qu'il s'agisse des représentations, des perceptions, des conceptions, des interprétations ou des émotions. La présente recherche suggère que celles-ci jouent un rôle primordial dans la construction de sens continuellement à l'œuvre en milieu organisationnel. À ce sujet, tout comme les dimensions individuelles, collectives et organisationnelles de l'identité sociale, la compréhension (inter)subjective ne se formalise pas des frontières formelles entre les entités organisationnelles. Les chercheurs en administration publique se doivent donc de concevoir le cadrage de leurs objets d'étude non pas à l'aune de l'organisation formelle, mais plutôt en fonction des acteurs et des interactions sociales associés au phénomène étudié.

La recherche opportuniste, pour reprendre l'expression de Jeffrey Riemer (1977), où le chercheur tire profit de situations sociales familières, facilite l'étude du phénomène, dans la mesure où elle rend le contact avec les participants plus « naturel ». La posture du chercheur comme initié permet des échanges directs et familiers avec ces derniers, loin des artifices et des filtres. Une telle posture dissipe le sentiment d'étrangeté que peut susciter, auprès des participants, la présence du chercheur dans le milieu de travail. Ceci était particulièrement évident pour moi. Je connaissais ces édifices; j'avais longé ces corridors, occupé ces espaces de bureaux et ces salles de réunions. Je m'y sentais relativement bien; ces lieux m'étaient familiers. Parce qu'ils savaient qu'ils s'adressaient à quelqu'un qui leur ressemble, qui a vécu ce qu'ils vivent ou ont vécu, les participants s'exprimaient autrement que s'ils avaient été face à un observateur complètement extérieur à leur environnement; d'une façon plus authentique, moins circonspecte. Ils étaient moins soucieux du vocabulaire et des acronymes employés, car ils savaient que j'étais en mesure de comprendre. Ils pouvaient donc se laisser aller à leurs réflexions, de façon candide, parfois comme un flux de conscience. En ce sens, les échanges très particuliers entre eux et moi soulignent le caractère unique de cette thèse; personne d'autre n'aurait pu effectuer cette recherche de cette façon.

Ma posture de chercheur-initié permet certes un accès privilégié et inédit, mais il n'est pas sans angles morts. Malgré mon recul de chercheur—j'ai quitté le SCT il y a trois ans—et ma réflexivité face au phénomène étudié, je ne crois pas être en mesure de saisir pleinement l'impact possible des propos reproduits ici sur la place publique. En partie par naïveté, peut-être, et en raison de la familiarité du phénomène étudié ainsi que des acteurs impliqués, je considère sans doute que tout ceci va de soi, et que tous comprendront mes propos et ceux des participants comme je les comprends, c'est-à-dire avec, en tête, une maîtrise fine des nuances et de la complexité du contexte, et surtout, de ce qui constitue la « normalité » dans un tel contexte. Ainsi certains extraits paraîtront-ils choquants ou odieux pour qui n'évolue pas dans ce milieu. Aussi dois-je rappeler que ces propos ont été recueillis sous le couvert de l'anonymat. Mais surtout, j'enjoins tout lecteur à ne jamais perdre de vue le contexte : celui qui est unique au phénomène étudié, d'une part, et celui qui a rendu possible l'expression de tels propos, d'autre part. Au-delà du contexte, j'invite par ailleurs le lecteur à ne pas focaliser son attention sur la seule teneur de ces propos, mais plutôt à s'intéresser à ce qu'ils signifient, c'est-à-dire aux procédés sociaux qu'ils révèlent, et surtout, au processus de construction identitaire et de sens dont ils témoignent. À cet effet, je tiens à remercier toutes les participant.es à cette recherche; j'espère avoir rendu justice à leurs contributions.

Les organismes centraux demeurent des organisations fascinantes; cette recherche n'a évidemment pas épuisé le sujet. Il y a encore beaucoup à documenter sur le plan humain, dont les dynamiques collectives en réunion, les rapports non hiérarchiques entre le personnel et les cadres, les rapports individuels entre les organismes centraux et les dimensions éthiques liées au travail à l'interface politico-administrative. Cette recherche s'est concentrée sur quelques secteurs organisationnels jugés être représentatifs—d'un point de vue identitaire, et non pas statistique—des mandats typiquement associés aux organismes centraux, notamment en regard de la fonction d'examen critique. Mais comme le montrent les organigrammes placés en annexe, d'autres secteurs d'activités moins « connus » méritent que l'on s'y attarde plus en profondeur; il serait en ce sens très pertinent de poursuivre cette incursion phénoménologique pour enrichir la compréhension de la spécificité de ces organismes.

Que la collecte de données soit concentrée dans seulement quelques divisions des secteurs des opérations et des programmes constitue en ce sens une limite de la recherche, mais témoigne des réalités du terrain : les organismes centraux demeurent difficiles d'accès. Par ailleurs, bien que le nombre de participants ne soit pas une préoccupation de la recherche interprétative, un nombre supérieur de recrues provenant d'une plus grande variété de divisions et de secteurs aurait permis de brosser un portrait plus riche des organismes centraux. Du point de vue méthodologique, les contraintes de temps et la disponibilité limitée des participants pour la recherche n'ont pas permis le plein déploiement de l'appareillage méthodologique. Il aurait par exemple été intéressant de suivre chaque participant sur une plus longue durée et de les accompagner dans leurs activités, particulièrement lorsqu'ils interagissent avec leurs clients ministériels. Le sujet de la construction identitaire se prêterait d'ailleurs bien à une perspective ethnographique, mais une telle amorce méthodologique demeure malheureusement improbable dans le contexte des organismes centraux. Enfin, un traitement comparatif à trois niveaux—avec les provinces canadiennes, entre pays du Commonwealth et avec d'autres types de régime politique—constituerait un programme de recherche ambitieux, original et complet sur les organismes centraux du système de Westminster et de leurs équivalents.



## Bibliographie et références

- Acevedo, J. M., & Yancey, G. B. (2011). Assessing New Employee Orientation Programs. *Journal of Workplace Learning*, 23(5), 349-354.
- Ainsworth, S., Grant, D., & Iedema, R. (2009). 'Keeping things moving': space and the construction of middle management identity in a post-NPM organization. *Discourse & Communication*, 3(1), 5-25.
- Alexander, J. C. (1988). The Centrality of Classics. In A. Giddens & J. Turner (Eds.), *Social Theory Today* (pp. 11-57). Stanford, CAL: Stanford University Press.
- Allee, C. E. (2012). *New Employee Orientation: A Survey of Participant Experiences and Self-Report Outcomes*. (Doctor of Psychology). Chicago School of Professional Psychology, Chicago, IL. (3546786)
- Alvesson, M. (1985). A critical framework for organizational analysis. *Organization Studies*, 6(2), 117-138.
- Alvesson, M. (2010). Self-doubters, strugglers, storytellers, surfers and others: Images of self-identities in organization studies. *Human Relations*, 63(2), 193-217.
- Alvesson, M., & Sandberg, J. (2011). Generating research questions through problematization. *Academy of management review*, 36(2), 247-271.
- Amslem, T., & Gendron, Y. (2019). From emotionality to the cultivation of employability: An ethnography of change in social work expertise following the spread of quantification in a social enterprise. *Management Accounting Research*, 42, 39-55.
- Anadón, M. (2006). La recherche dite «qualitative»: de la dynamique de son évolution aux acquis indéniables et aux questionnements présents. *Recherches qualitatives*, 26(1), 5-31.
- Anadón, M., & Guillemette, F. (2006). La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive? *Recherches qualitatives*, 5, 26-37.
- Andersson, T. (2008). *Identity work and identity regulation in managers' personal development training* (Vol. 7). Gothenburg, Sweden: University of Gothenburg, Gothenburg Research Institute GRI.
- Annink, A. (2017). Using the Research Journal during Qualitative Data Collection in a Cross-Cultural Context. *Entrepreneurship Research Journal*, 7(1), 223-217.
- Ashforth, B. E., Rogers, K. M., & Corley, K. G. (2011). Identity in Organizations: Exploring Cross-Level Dynamics. *Organization Science*, 22(5), 1144-1156.
- Aucoin, P. (1980). Reviewed Work(s): The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies by Colin Campbell and George Szablowski. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 6(1), 135-137.
- Aucoin, P. (1986). Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational Management to Brokerage Politics. *Canadian Journal of Political Science*, 19(1), 3-27.
- Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137.
- Aucoin, P., & Bakvis, H. (1988). *The centralization-decentralization conundrum: organization and management in the Canadian government*. Toronto: IRPP.

- Balfour, D., & Mesaros, W. (1994). Connecting the local narratives: Public administration as a hermeneutic science. *Public Administration Review*, 54(6), 559-564.
- Balfour, D. L., & Grubbs, J. W. (2000). Character, Corrosion and the Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and the New Public Management. *Administrative Theory & Praxis*, 22(3), 570-584.
- Bandura, A. (1986). *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bandura, A. (2001). Social Cognitive Theory: An Agentic Perspective. *Annual Review of Psychology*, 52, 1-26.
- Bardon, T., Brown, A. D., & Pezé, S. (2017). Identity regulation, identity work and phronesis. *Human Relations*, 70(8), 940-965.
- Barley, S. R. (1989). Careers, identities, and institutions: The legacy of the Chicago School of Sociology. *Handbook of career theory*, 41, 41-65.
- Barley, S. R., & Tolbert, P. (1997). Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization Studies*, 18(1), 93-117.
- Bauer, T. N., Morrison, E. W., & Callister, R. R. (1998). Organizational socialisation: a review and directions for future research. In G. R. Ferris (Ed.), *Research in Personnel and Human Resources Management* (Vol. 16, pp. 149-214). Greenwich, CT: JAI Press.
- Becker, S. D., Jagalla, T., & Skærbæk, P. (2014). The translation of accrual accounting and budgeting and the reconfiguration of public sector accountants' identities. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(4-5), 324-338.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, Dc: Brookings Institution.
- Berg, A. M. (2006). Transforming public services - transforming the public servant? *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), 556-568.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2012). *La construction sociale de la réalité*. Paris: A. Colin.
- Bernier, L., & Fortier, A. (2014). Les organismes centraux. In A.-G. Gagnon, D. Sanschagrin, & L. Bernier (Eds.), *Politique québécoise et canadienne: une approche pluraliste* (pp. 239-261). Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Beyer, J., & Hannah, D. (2002). Building on the Past: Enacting Established Personal Identities in a New Work Setting. *Organization Science*, 13(6), 636-652.
- Boje, D. M. (2003). Using Narrative and Telling Stories. In D. Holman & R. Thorpe (Eds.), *Managing and Language: the Manager as a Practical Author* (pp. 41-53). London: SAGE.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bourgault, J. (2011). Canada's senior public service and the typology of bargains from the hierarchy of senior civil servants to a community of "controlled" entrepreneurs. *Public Policy and Administration*, 26(2), 253-275.
- Bourgon, J. (2011). *A new synthesis of public administration : serving in the 21st century*. Kingston & Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Box, R. C. (1991). An Examination of the Debate over Research in Public Administration. *Public Administration Review*, 52(1), 62-69.



- Box, R. C. (1999). Running government like a business : implications for public administration theory and practice. *The American Review of Public Administration*, 29(1), 19-43.
- Brown, A. D. (2015). Identities and Identity Work in Organizations. *International Journal of Management Reviews*, 17(1), 20-40.
- Brown, A. D. (2017). Identity Work and Organizational Identification. *International Journal of Management Reviews*, 19(3), 296-317.
- Bryson, J., Crosby, B., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-446.
- Bunge, M. (1996). *Finding Philosophy in Social Science*. New Haven & London: Yale University Press.
- Buono, A. F., & Kamm, J. B. (1983). Marginality and the Organizational Socialization of Female Managers. *Human Relations*, 36, 1125-1140.
- Cahill, S. (1987). Shall the Twain Ever Meet? *Contemporary Sociology*, 16(1), 12-13.
- Caldwell, C., & Peters, R. (2018). New employee onboarding – psychological contracts and ethical perspectives. *Journal of Management Development*, 37(1), 27-39.
- Calhoun, C. J. (2007). *Classical sociological theory* (2nd ed.). Malden, Mass.: Blackwell.
- Campbell, C., & Szabowski, G. J. (1979). *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*. Toronto: MacMillan.
- Canada. (2009). *Rapport ministériel sur le rendement 2008-2009*. Ottawa: Gouvernement du Canada
- Canada. (2011). *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*. Ottawa: Gouvernement du Canada
- Canada. (2016a). Cadre de responsabilisation de gestion. Retrieved from <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/cadre-responsabilisation-gestion.html>
- Canada. (2016b). Inventaire des organisations du gouvernement du Canada. Retrieved from <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/etablissement-rapports-depenses/inventaire-organisations-gouvernement.html>
- Canada. (2017a). Groupe économique et services de sciences sociales (EC) - Norme d'évaluation des emplois. Retrieved from <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/conventions-collectives/evaluation-emplois/groupe-economique-services-sciences-sociales-norme-evaluation-emplois.html>
- Canada. (2017b). Loi sur la gestion des finances publiques. *L.R.C. (1985), ch. F-11*. Retrieved from <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-11/>
- Canada. (2018). Programme avancé pour les analystes de politiques. Retrieved from <https://paap.gc.ca/accueil>
- Canada. (2019a). Autorisations couramment demandées du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Retrieved from <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/presentations-conseil-tresor/guide/autorisations-couramment-demande.html>
- Canada. (2019b). *InfoBase du GC*. Retrieved from: <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#start>

- Caron, D. J., & Giauque, D. (2006). Civil servant identity at the crossroads: new challenges for public administrations. *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), 543-555.
- Carroll, B., & Garkut, D. (1996). Is There Empirical Evidence of a Trend towards "Managerialism"? A Longitudinal Study of Six Countries. *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 39(4), 535-553.
- Carroll, B. W., & Dewar, D. I. (2002). Performance Management: Panacea or Fools' Gold? In C. J. C. Dunn (Ed.), *The Handbook of Canadian Public Administration* (pp. 413-429). Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Carroll, B. W., & Siegel, D. (1998). *Service in the Field: The World of Front-Line Public Servants*. Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Cerulo, K. A. (1997). Identity construction: new issues, new directions. *Annual Review of Sociology*, 23, 385-409.
- Chao, G., O'Leary-Kelly, A., Wolf, S., Klein, H. J., & Gardner, P. D. (1994). Organizational socialization: Its content and consequences. *Journal of Applied Psychology*, 79(5), 730-743.
- Charbonneau, M. (2012). Nouveau Management Public. *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. Retrieved from [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca)
- Chia, R. (1996). The Problem of Reflexivity in Organizational Research: Towards a Postmodern Science of Organization. *Organization*, 3(1), 31-59.
- Chia, R. (2002). The Production of Management Knowledge: Philosophical Underpinnings of Research Design. In D. Partington (Ed.), *Essential Skills for Management Research*, Sage, London (pp. 1-18). London: SAGE Publications.
- Chia, R., & Tsoukas, H. (2002). On Organizational Becoming: Rethinking Organizational Change. *Organization Science*, 13(5), 567-582.
- Clark, I. D. (1994). Restraint, renewal, and the Treasury Board Secretariat. *Canadian Public Administration*, 37(2), 209-248.
- Clark, I. D., & Swain, H. (2005). Distinguishing the real from the surreal in management reform: suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada. *Canadian Public Administration*, 48(4), 453-476.
- Clarke, A., Lindquist, E. A., & Roy, J. (2017). Understanding governance in the digital era: An agenda for public administration research in Canada. *Canadian Public Administration*, 60(4), 457-475.
- Cooper-Thomas, H. D., & Anderson, N. (2006). Organizational socialization. *Journal of Managerial Psychology*, 21(5), 492-516.
- Cunliffe, A. L., & Jun, J. S. (2005). The Need for Reflexivity in Public Administration. *Administration & Society*, 37(2), 225-242.
- Czarniawska-Joerges, B. (1997). *Narrating the organization : dramas of institutional identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Czarniawska-Joerges, B. (1999). *Writing management : organization theory as a literary genre*. New York, Ny: Oxford University Press.
- Czarniawska, B. (2008). *A Theory of Organizing*. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.

- De Vos, A., De Stobbeleir, K., & Meganck, A. (2009). The Relationship between Career-Related Antecedents and Graduates' Anticipatory Psychological Contracts. *Journal of Business and Psychology*, 24(3), 289-298.
- de Zwart, F. (2002). Administrative practice and rational inquiry in postmodern public administration theory. *Administration & Society*, 34(5), 482-498.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Döring, H., Downe, J., & Martin, S. (2015). Regulating Public Services: How Public Managers Respond to External Performance Assessment. *Public Administration Review*, 75(6), 867-877.
- Du Gay, P. (1996). *Consumption and Identity at Work*. London: Sage.
- Duberley, J., & Johnson, P. (2009). Critical Management Methodology. In M. Alvesson, T. Bridgman, & H. Willmott (Eds.), *The Oxford Handbook of Critical Management Studies* (pp. 345-370). New York: Oxford University Press.
- Dunleavy, P. (2006). *Digital era governance : IT corporations, the state, and E-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Dunn, C. J. C. (2010). The central executive in Canadian government: Searching for the Holy Grail. In C. J. C. Dunn (Ed.), *The Handbook of Canadian Public Administration* (2e ed.). Don Mills: Oxford University Press.
- Dunn, S., & Jasinski, D. (2009). The role of new hire orientation programs. *Journal of employment counseling*, 46(3), 115-127.
- Eide, P., & Kahn, D. (2008). Ethical Issues in the Qualitative Researcher—Participant Relationship. *Nursing Ethics*, 15(2), 199-207.
- Elsbach, K., Barr, P., & Hargadon, A. (2005). Identifying Situated Cognition in Organizations. *Organization Science*, 16(4), 422-433.
- Emery, Y., Giaque, D., & Rebmman, F. (2014). The slow transformation of Swiss federal administrative elites. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 687-708.
- Farmer, D. J. (2010). *Public administration in perspective : theory and practice through multiple lenses*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Feldman, D. (1976). A Contingency Theory of Socialization. *Administrative Science Quarterly*, 21(3), 433-452.
- Figueira, C., Theodorakopoulos, N., & Caselli, G. (2018). Unveiling faculty conceptions of academic risk taking: a phenomenographic study. *Studies in Higher Education*, 43(8), 1307-1320.
- Ford, J. D., & Ford, L. W. (2003). Conversations and the authoring of change. In M. Schultz, S. Maguire, A. Langley, & H. Tsoukas (Eds.), *Management and Language: the Manager as a Practical Author* (pp. 141-156). London: SAGE.
- Fortier, I. (2010). Ethos public, carrière et construction identitaire des gestionnaires québécois. In L. Cooremans & A. Cornet (Eds.), *Management et gestion des ressources humaines dans le secteur public : constats et pistes de recherche pour de nouvelles pratiques* (pp. 123-149). Bruxelles: Larcier.

- Fortier, I. (2013). Ethos public et quête de sens dans cette ère de réforme : le NMP, ses critiques et les luttes pour la reconnaissance d'une spécificité du secteur public. *@GRH*, 9(4), 157-198.
- Fortier, I., & Emery, Y. (2011). L'éthos public en tant que processus social dynamique. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*(22), 83-114.
- Fortier, I., Emery, Y., & Roldan, R. (2016). Des conditions et enjeux de la politisation de l'administration publique au regard de l'éthos public: une étude comparée (Canada/Suisse) de l'expérience des cadres dirigeants. *Gestion et management public*, 4(2), 75-98.
- Fusulier, B. (2011). Le concept d'éthos. De ses usages classiques à un usage renouvelé. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 42(1), 97-109.
- Giauque, D. (2003). Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle : la bureaucratie libérale. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 69(4), 663-692.
- Giddens, A. (1987). *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*. Paris: Presses universitaires de France.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gill, M. J. (2014). The Possibilities of Phenomenology for Organizational Research. *Organizational Research Methods*, 17(2), 118-137.
- Gill, M. J. (2015). Elite identity and status anxiety: An interpretative phenomenological analysis of management consultants. *Organization*, 22(3), 306-325.
- Gioia, D. A., & Patvardhan, S. (2013). Identity as Process and Flow. In M. Schultz (Ed.), *Constructing identity in and around organizations* (pp. 50-62). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Gioia, D. A., Price, K. N., Hamilton, A. L., & Thomas, J. B. (2010). Forging an Identity: An Insider-outsider Study of Processes Involved in the Formation of Organizational Identity. *Administrative Science Quarterly*, 55(1), 1-46.
- Glassco, J. G. (1963). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*. Ottawa: Imprimeur de la Reine
- Glinka, B., & Hensel, P. G. (2017). Reforms and identities. *Journal of Organizational Change Management*, 30(2), 142-160.
- Goffman, E. (1955). On face-work: An analysis of ritual elements in social interaction. *Psychiatry*, 18(3), 213-231.
- Goffman, E. (1967). *Interaction ritual: Essays in face to face behavior*. Oxford, England: Aldine.
- Goffman, E. (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne*. Paris: Éditions de Minuit.
- Good, D. A. (2003). *The politics of public management : the HRDC audit of grants and contributions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Good, D. A. (2014). *The politics of public money* (2nd ed.). Toronto: University of Toronto Press.
- Graham, A. (2010). Budgets, Budgeting, and Control in the Public Sector Context. In C. J. C. Dunn (Ed.), *The Handbook of Canadian Public Administration* (pp. 482-503). Don Mills, Ont.: Oxford University Press.

- Hadley, S., & Welham, B. (2016). *The ministry of finance 'challenge function'*. Overseas Development Institute, London, UK.
- Hajiaghamseni, A. (2008). *Connection between structured social-based newcomer orientation and organizational effectiveness*. (Doctor of Philosophy). Capella University, Minneapolis, MN. (3304477)
- Hallett, T., Shulman, D., & Fine, G. A. (2009). Peopling Organizations: The Promise of Classic Symbolic Interactionism for an Inhabited Institutionalism. In P. S. Adler (Ed.), *The Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies: Classical Foundations* (pp. 486-509). Oxford & New York: Oxford University Press.
- Haslam, S. A., Cornelissen, J. P., & Werner, M. D. (2017). Metatheories and Metaphors of Organizational Identity: Integrating Social Constructionist, Social Identity, and Social Actor Perspectives within a Social Interactionist Model. *International Journal of Management Reviews*, 19(3), 318-336.
- Haslam, S. A., & Ellemers, N. (2005). Social identity in industrial and organizational psychology: Concepts, controversies and contributions. *International review of industrial and organizational psychology*, 20(1), 39-118.
- Hatch, M. J., & Yanow, D. (2003). Organization Theory as an Interpretive Science. In H. Tsoukas & C. Knudsen (Eds.), *The Oxford Handbook of Organization Theory - Meta-theoretical perspectives* (pp. 63-87). Oxford: Oxford University Press.
- Haverland, M., & Yanow, D. (2012). A Hitchhiker's Guide to the Public Administration Research Universe: Surviving Conversations on Methodologies and Methods. *Public Administration Review*, 72(3), 401-408.
- Heidegger, M. (2001). *Being and Time* (J. Macquarrie & E. Robinson, Trans.). Oxford, UK & Cambridge, USA: Blackwell.
- Hekman, S. (1980). Phenomenology, Ordinary Language, and the Methodology of the Social Sciences. *Western Political Quarterly*, 33(3), 341-356.
- Hicks, M. (1973). The Treasury Board of Canada and its clients: five years of change and administrative reform 1966-71. *Canadian Public Administration*, 16(2), 182-205.
- Holton, E. F. (2001). New employee development tactics: Perceived availability, helpfulness, and relationship with job attitudes. *Journal of Business and Psychology*, 16(1), 73-85.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282.
- Horrigan-Kelly, M., Millar, M., & Dowling, M. (2016). Understanding the Key Tenets of Heidegger's Philosophy for Interpretive Phenomenological Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 15(1), 1-8.
- Horton, S. (2006). New public management: its impact on public servant's identity. *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), 533-542.
- Howard, W. (1988). *Women helping women: New understandings in organizational socialization and mentoring of female administrators*. (Doctor of Philosophy). Arizona State University, Phoenix, AZ. (8907708)
- Hubbard, R., Paquet, G., & Wilson, C. (2012). *Stewardship : collaborative decentred metagovernance and inquiring systems*. Ottawa: Invenire Books.

- Hummel, R. (1991). Stories Managers Tell: Why They Are as Valid as Science. *Public Administration Review*, 51(1), 31-41.
- Hummel, R. (1994). *The bureaucratic experience : a critique of life in the modern organization* (4th ed.). New York, NY: St. Martin's Press.
- Hummel, R. (2002). Critique of "Public Space". *Administration & Society*, 34(1), 102-107.
- Husserl, E. (2001). *The Shorter Logical Investigations* (J. N. Findlay, Trans. Abridged ed.). London: Routledge.
- Hvenmark, J. (2013). Business as Usual? On Managerialization and the Adoption of the Balanced Scorecard in a Democratically Governed Civil Society Organization. *Administrative Theory & Praxis*, 35(2), 223-247.
- Hvenmark, J. (2016). Ideology, Practice, and Process? A Review of the Concept of Managerialism in Civil Society Studies. *Voluntas*, 27(6), 2833-2859.
- Ibarra, H. (1999). Provisional Selves: Experimenting with Image and Identity in Professional Adaptation. *Administrative Science Quarterly*, 44(4), 764-791.
- Inch, A. (2010). Culture Change as Identity Regulation: The Micro-Politics of Producing Spatial Planners in England. *Planning Theory & Practice*, 11(3), 359-374.
- Inwood, G. J. (2012). *Understanding Canadian public administration : an introduction to theory and practice* (4th ed.). Toronto: Pearson Canada.
- Isenberg, D. J. (1986). The structure and process of understanding: Implications for managerial action. In D. A. Gioia & H. P. Sims (Eds.), *The thinking organization* (pp. 238-262). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Jacobs, A. H. M. (2014). Critical hermeneutics and higher education: a perspective on texts, meaning and institutional culture. *South African Journal of Philosophy*, 33(3), 1-14.
- Johnson, A. W. (1971). The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970s *Canadian Journal of Political Science*, 4(3), 346-366.
- Johnson, J. M. (2002). In-depth interviewing. In J. F. Gubrium & J. A. Holstein (Eds.), *Handbook of interview research: Context and method* (pp. 103-119). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Jones, G. (1983). Psychological Orientation and the Process of Organizational Socialization: An Interactionist Perspective. *The Academy of Management Review*, 8(3), 464-474.
- Jones, G. (1986). Socialization Tactics, Self-Efficacy, and Newcomers' Adjustments to Organizations. *Academy of Management Journal*, 29(2), 262-279.
- Jun, J. S. (2006). *The social construction of public administration : interpretive and critical perspectives*. Albany: State University of New York Press.
- Kafka, F. (1977). *Le château* (A. Vialatte, Trans.). Paris: Gallimard.
- Katz, R. (1980). Time and work: Toward an integrative perspective. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior* (Vol. 2, pp. 81-127).
- Kaufman, H. (1960). *The forest ranger: A study in administrative behavior*. Washington D.C.: Hopkins Fulfillment Service.
- Kelly, J. (2003). The pursuit of an elusive ideal: Spending review and reallocation under the Chrétien government. In G. B. Doern (Ed.), *How Ottawa Spends, 2003-2004: Regime Change and Policy Shift* (pp. 118-133). Don Mills, Ont.: Oxford University Press.

- Kelly, J., & Lindquist, E. (2003). Metamorphosis in Kafka's Castle: the Changing Balance of Power among the Central Budget Agencies of Canada. In J. Wanna, L. Jensen, & J. de Vries (Eds.), *Controlling Public Expenditure. The Changing Roles of Central Budget Agencies - Better Guardians?* (pp. 85-105). Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
- Keraudren, P. (1993). Le Nouveau Management Public en Grande-Bretagne depuis 1979: Un échec relatif. *Revue Francaise de Science Politique*, 43(5), 655-655.
- Kernaghan, K., & Langford, J. W. (2014). *The responsible public servant* (2nd ed.). Toronto: The Institute of public administration of Canada.
- Klein, H. J., & Weaver, N. A. (2000). The effectiveness of an organizational-level orientation training program in the socialization of new hires. *Personnel Psychology*, 53(1), 47-66.
- Knights, D., & Clarke, C. (2017). Pushing the boundaries of amnesia and myopia: a critical review of the literature on identity in management and organization studies. *International Journal of Management Reviews*, 19(3), 337-356.
- Koppenjan, J. F. M. (2012). *The new public governance in public service delivery : reconciling efficiency and quality*. The Hague (Netherlands): Eleven international publishing.
- Korte, R., & Lin, S. (2013). Getting on board: Organizational socialization and the contribution of social capital. *Human Relations*, 66(3), 407-428.
- Kouzmin, A. (2011). Paradigmatic and Ontological Tensions in U.S. Public Administration. *Public Administration Review*, 71(5), 803-807.
- Kramer, M. W. (1994). Uncertainty Reduction During Job Transitions: An Exploratory Study of the Communication Experiences of Newcomers and Transferees. *Management Communication Quarterly*, 7(4), 384-412.
- La Cour, A., & Andersen, N. A. (2016). Metagovernance as Strategic Supervision. *Public Performance & Management Review*, 39(4), 905-925.
- Larkin, M., & Thompson, A. (2012). Interpretative phenomenological analysis. In A. Thompson & D. Harper (Eds.), *Qualitative research methods in mental health and psychotherapy: a guide for students and practitioners* (pp. 99-116). Oxford: John Wiley & Sons.
- Laroui, R., & de la Garde, R. (2017). L'entretien semi-dirigé et ses principaux défis. In P. Beaupré, R. Laroui, & M.-H. Hébert (Eds.), *Le chercheur face aux défis méthodologiques de la recherche : freins et leviers* (pp. 161-173). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Laske, O. E. (2006). *Measuring hidden dimensions: The art and science of fully engaging adults*. Medford, MA: Interdevelopmental Institute Press.
- Laverty, S. M. (2003). Hermeneutic Phenomenology and Phenomenology: A Comparison of Historical and Methodological Considerations. *International Journal of Qualitative Methods*, 2(3), 21-35.
- Levy, R. (2010). New Public Management. *Public Policy and Administration*, 25(2), 234-240.
- Lindberg, K., & Czarniawska, B. (2006). Knotting the action net, or organizing between organizations. *Scandinavian journal of Management*, 22(4), 292-306.

- Lindquist, E. (1996a). New Agendas for Research on Policy Communities: Policy Analysis, Administration, and Governance. In L. Dobuzinskis, M. Howlett, & D. Laycock (Eds.), *Policy Studies in Canada: The State of the Art* (pp. 219-241). Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Lindquist, E. (1996b). On the Cutting Edge: Program Review, Government Restructuring and the Treasury Board of Canada. In G. Swimmer (Ed.), *How Ottawa spends, 1996-1997 : life under the knife* (pp. 205-252). Ottawa: Carleton University Press.
- Lindquist, E. (1999). *Reconceiving the Center: Leadership, Strategic Review and Coherence in Public Sector Reform*. Paper presented at the Government of the Future: Getting from here to there Conference, Paris.
- Lindquist, E., Clark, I. D., & Mitchell, J. (2004). Reshaping Ottawa's Centre of Government: Martin's Reforms in Historical Perspective. In G. B. Doern (Ed.), *How Ottawa spends, 2004-2005 : mandate change in the Paul Martin era* (pp. 317-347). Kingston & Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Linstead, A., & Thomas, R. (2002). "What Do You Want from Me?" A Poststructuralist Feminist Reading of Middle Managers' Identities. *Culture and Organization*, 8(1), 1-20.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Louis, M. R. (1980). Surprise and Sense Making: What Newcomers Experience in Entering Unfamiliar Organizational Settings. *Administrative Science Quarterly*, 25(2), 226-251.
- Louis, M. R. (1982). Managing career transition: A missing link in career development. *Organizational Dynamics*, 10(4), 68-77.
- Lu, S., & Tjosvold, D. (2013). Socialization tactics: Antecedents for goal interdependence and newcomer adjustment and retention. *Journal of Vocational Behavior*, 83(3), 245-254.
- Lutgen-Sandvik, P. (2008). Intensive Remedial Identity Work: Responses to Workplace Bullying Trauma and Stigmatization. *Organization*, 15(1), 97-119.
- Luton, L. S. (2007). Deconstructing Public Administration Empiricism. *Administration & Society*, 39(4), 527-544.
- MacIntyre, A. (1984). *After Virtue: A Study in Moral Theory* (2nd ed.). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- MacLean, R. D. (1964). An Examination of the Role of the Comptroller of the Treasury. *Canadian Public Administration*, 7(1), 1-133.
- Maesschalck, J. (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration*, 82(2), 465-489.
- Marshall, C. (1981). Organizational Policy and Women's Socialization in Administration. *Urban Education*, 16(2), 205-231.
- Martineau, S. (2005). L'observation en situation: enjeux, possibilités et limites. *Recherches qualitatives*, 2, 5-17.
- Mazouz, B., Emery, Y., & Côté, L. (2004). La transformation de l'État et de ses organisations : une perspective managériale internationale. *Management International*, 9(1), R9-R16.



- McCready, D. J. (1984). Treasury Board: Lost Influence? In A. M. Maslove (Ed.), *How Ottawa Spends 1984: The New Agenda* (pp. 215-239). Toronto: Methuen.
- McNatt, D. B., & Judge, T. A. (2008). Self-efficacy intervention, job attitudes, and turnover: A field experiment with employees in role transition. *Human Relations*, 61(6), 783-810.
- McNaughton Nicholls, C., Mills, L., & Kotecha, M. (2014). Observation. In J. Ritchie (Ed.), *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers* (2 ed., pp. 243-268). Los Angeles, CA: Sage Publications.
- McNutt, K. (2014). Public engagement in the Web 2.0 era: Social collaborative technologies in a public sector context. *Canadian Public Administration*, 57(1), 49-70.
- Mead, G. H. (1934). *Mind, Self and Society*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Meek, V. (1988). Organizational Culture: Origins and Weaknesses. *Organization Studies*, 9(4), 453-473.
- Meier, K. J. (2005). Public Administration and the Myth of Positivism: the AntiChrist's View. *Administrative Theory & Praxis*, 27(4), 650-668.
- Merleau-Ponty, M. (1945). *Phénoménologie de la perception*. Paris: Gallimard.
- Mestre, M., Stainer, A., & Stainer, L. (1997). Employee orientation-the Japanese approach. *Employee Relations*, 19(5), 443-456.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Meyer, R., & Hammerschmid, G. (2006). Public Management Reform: An Identity Project. *Public Policy and Administration*, 21(1), 99-115.
- Meyor, C. (2005). Le sens et la valeur de l'approche phénoménologique. *Recherches qualitatives, Hors série*(4), 103-118.
- Michel, A. (2007). A Distributed Cognition Perspective on Newcomers' Change Processes: The Management of Cognitive Uncertainty in Two Investment Banks. *Administrative Science Quarterly*, 52(4), 507-557.
- Michel, A., & Wortham, S. (2009). *Bullish on uncertainty: How organizational cultures transform participants*. New York: Cambridge University Press.
- Mignerey, J. T., Rubin, R. B., & Gorden, W. I. (1995). Organizational Entry: An Investigation of Newcomer Communication Behavior and Uncertainty. *Communication Research*, 22(1), 54-85.
- Milakovich, M. E. (2012). *Digital governance : new technologies for improving public service and participation*. New York: Routledge.
- Miller, H. T., & Fox, C. J. (2007). *Postmodern public administration* (Revised ed.). Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Mills, C. W. (1967). *The sociological imagination*. New York: Oxford University Press.
- Morgan, D. F., & Cook, B. J. (2014). *New public governance : a regime-centered perspective*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization* (Updated ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Moyson, S., Raaphorst, N., Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2018). Organizational Socialization in Public Administration Research: A Systematic Review and

- Directions for Future Research. *The American Review of Public Administration*, 48(6), 610-627.
- Murtagh, N., Lopes, P. N., & Lyons, E. (2011). Decision Making in Voluntary Career Change: An Other-than-Rational Perspective. *Career Development Quarterly*, 59(3), 249-263.
- Nelson, D. (1987). Organizational Socialization: A Stress Perspective. *Journal of Occupational Behavior*, 8(4), 311-324.
- Newman, J. (2004). Constructing Accountability: Network Governance and Managerial Agency. *Public Policy and Administration*, 19(4), 17-33.
- Norman, R. (2001). Letting and making managers manage: the effect of control systems on management action in New Zealand's central government. *International Public Management Journal*, 4(2001), 65-89.
- Norman, R. (2003). *Obedient servants? : management freedoms and accountabilities in the New Zealand public sector*. Wellington: Victoria University Press.
- O'Toole, L. J. J. (1995). Diversity or cacophony? The research enterprise in public administration. Review of: Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice, by Jay D. White and Guy B. Adams. *Public Administration Review*, 55(3), 293-297.
- Oberfield, Z. W. (2014). *Becoming bureaucrats : socialization at the front lines of government service*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Osborne, S. P. (2009). *The new public governance : emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge.
- Packer, M. J., & Goicoechea, J. (2000). Sociocultural and Constructivist Theories of Learning: Ontology, Not Just Epistemology. *Educational Psychologist*, 35(4), 227-241.
- Parsons, T. (1948). The Position of Sociological Theory. *American Sociological Review*, 13(2), 156-171.
- Payne, G., & Payne, J. (2004). *Key Concepts in Social Research*. London, UK - Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Perrot, S., & Jaidi, Y. (2014). Comportements proactifs de socialisation : à la recherche des déterminants individuels communs. *Revue Management & Avenir*(70), 135-151.
- Peters, B. G. (1998). What Works? The Antiphons of Administrative Reform. In B. G. Peters & D. J. Savoie (Eds.), *Taking stock : assessing public sector reforms* (pp. 78-107). Kingston & Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Peters, B. G. (2007). The meta-governance of policy networks: steering at a distance, but still steering. *Madrid: Universidad Autónoma de Madrid Working Paper*, 78, 2007.
- Peters, B. G. (2009). Le service public et la gouvernance : retrouver le centre. *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration publique*, 15(1), 13-25.
- Peters, T. J., & Waterman, R. H. (1982). *In Search of Excellence : Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Harper & Row.
- Petriglieri, G., & Petriglieri, J. (2010). Identity Workspaces: The Case of Business Schools. *Academy of Management Learning & Education*, 9(1), 44-60.

- Phillips, N., & Brown, J. L. (1993). Analyzing communication in and around organizations: A critical hermeneutic approach. *Academy of Management Journal*, 36(6), 1547-1576.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford and New York: Oxford University Press.
- Potter, E. H. (2000). Treasury Board as a Management Board: The Re-Invention of a Central Agency. In L. A. Pal (Ed.), *How Ottawa spends, 2000-2001: Past Imperfect, Future Tense* (pp. 95-129). Don Mills, On: Oxford University Press.
- Prudhomme, N., Loarer, E., & Lallemand, N. (2018). Sentiment d'auto-efficacité vocationnelle et engagement organisationnel lors de transitions professionnelles. *Le travail humain*, 81(1), 61-84.
- Psathas, G. (1968). Ethnomethods and Phenomenology. *Social Research*, 35(3), 500-520.
- Raadschelders, J. (2005). Government and Public Administration: Challenges to and Need For Connecting Knowledge. *Administrative Theory & Praxis*, 27(4), 602-627.
- Raadschelders, J. (2010). Identity Without Boundaries: Public Administration's Canon(s) of Integration. *Administration & Society*, 42(2), 131-159.
- Raadschelders, J. (2011a). The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology. *Public Administration Review*, 71(6), 916-924.
- Raadschelders, J. (2011b). The Study of Public Administration in the United States. *Public Administration*, 89(1), 140-155.
- Radin, B. (2006). *Challenging the performance movement : accountability, complexity, and democratic values*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ran, B., & Golden, T. (2011). Who Are We? The Social Construction of Organizational Identity Through Sense-Exchanging. *Administration & Society*, 43(4), 417-445.
- Ravitch, S. M., & Carl, N. M. (2016). *Qualitative research : bridging the conceptual, theoretical, and methodological*. Los Angeles: SAGE.
- Reichers, A. E. (1987). An interactionist perspective on newcomer socialization rates. *Academy of management review*, 12(2), 278-287.
- Reuter, M. (1999). Merleau-Ponty's Notion of Pre-Reflective Intentionality. *Synthese*, 118(1), 69-88.
- Rey, A., & Rey-Debove, J. (Eds.). (1977) *Le Petit Robert 1. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris: Dictionnaires LE ROBERT.
- Rhodes, R. A. W., Wanna, J., & Weller, P. (2009). *Comparing Westminster*. Oxford: Oxford University Press.
- Riccucci, N. M. (2010). *Public administration: Traditions of inquiry and philosophies of knowledge*: Georgetown University Press.
- Riemer, J. (1977). Varieties of Opportunistic Research. *Urban Life*, 5(4), 467-477.
- Robertson, G. (1971). The changing role of the Privy Council Office. *Canadian Public Administration*, 14(4), 487-508.
- Rodgers, R., & Rodgers, N. (2000). Defining the Boundaries of Public Administration: Undisciplined Mongrels versus Disciplined Purists. *Public Administration Review*, 60(5), 435-445.

- Rouillard, C. (2004). *La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*. Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval.
- Saint-Martin, D. (1998). Management consultants, the state, and the politics of administrative reform in Britain and Canada. *Administration & Society*, 30(5), 533-568.
- Saint-Martin, D. (2004). Managerialist advocate or "control freak"? The Janus-faced Office of the Auditor General. *Canadian Public Administration*, 47(2), 121-140.
- Saks, A. M., & Ashforth, B. E. (1997). Organizational Socialization: Making Sense of the Past and Present as a Prologue for the Future. *Journal of Vocational Behavior*, 51(2), 234-279.
- Saks, A. M., Uggerslev, K. L., & Fassina, N. E. (2007). Socialization Tactics and Newcomer Adjustment: A Meta-Analytic Review and Test of a Model. *Journal of Vocational Behavior*, 70(3), 413-446.
- Savoie-Zajc, L. (2009). L'entrevue semi-dirigée. In B. Gauthier (Ed.), *Recherche en sciences sociales. De la problématique à la collecte des données* (pp. 337-359). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Savoie, D. J. (1990). *The politics of public spending in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Savoie, D. J. (1995). What is wrong with the new public management? *Canadian Public Administration*, 38(1), 112-121.
- Savoie, D. J. (1997). Le rôle des organismes centraux au sein du gouvernement du Canada. In J. Bourgault, M. Demers, & C. Williams (Eds.), *Administration publique et management public: expériences canadiennes* (pp. 59-69). Québec: Les Publications du Québec.
- Savoie, D. J. (1999). *Governing from the centre : the concentration of power in canadian politics*. Downsview, On: University of Toronto Press.
- Savoie, D. J. (2013). *Whatever happened to the music teacher?: how government decides and why*. Kingston & Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Savoie, D. J. (2015). *What is government good at? : A Canadian answer*. Kingston & Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Schein, E. H. (1968). Organizational Socialization and the Profession of Management. *Industrial Management Review*, 9(2), 1-16.
- Schein, E. H. (1969). *Process consultation: Its role in organization development*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Schick, A. (2001). The changing role of the central budget office. *OECD Journal on Budgeting*, 1(1), 9-26.
- Schultz, M., Maguire, S., Langley, A., & Tsoukas, H. (2013). Constructing identity in and around organizations: Introducing the Second Volume of "Perspectives on Process Organization Studies". In M. Schultz (Ed.), *Constructing identity in and around organizations* (pp. 1-18). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Schütz, A. (1970). *Collected Papers III: Studies in Phenomenological Philosophy* (A. Schütz Ed. Vol. III). La Haye, P-B: Martinus Nijhoff.
- Schütz, A. (1971). *Collected Papers I: The Problem of Social Reality* (M. Natanson Ed. Vol. I). La Haye, P-B: Martinus Nijhoff.

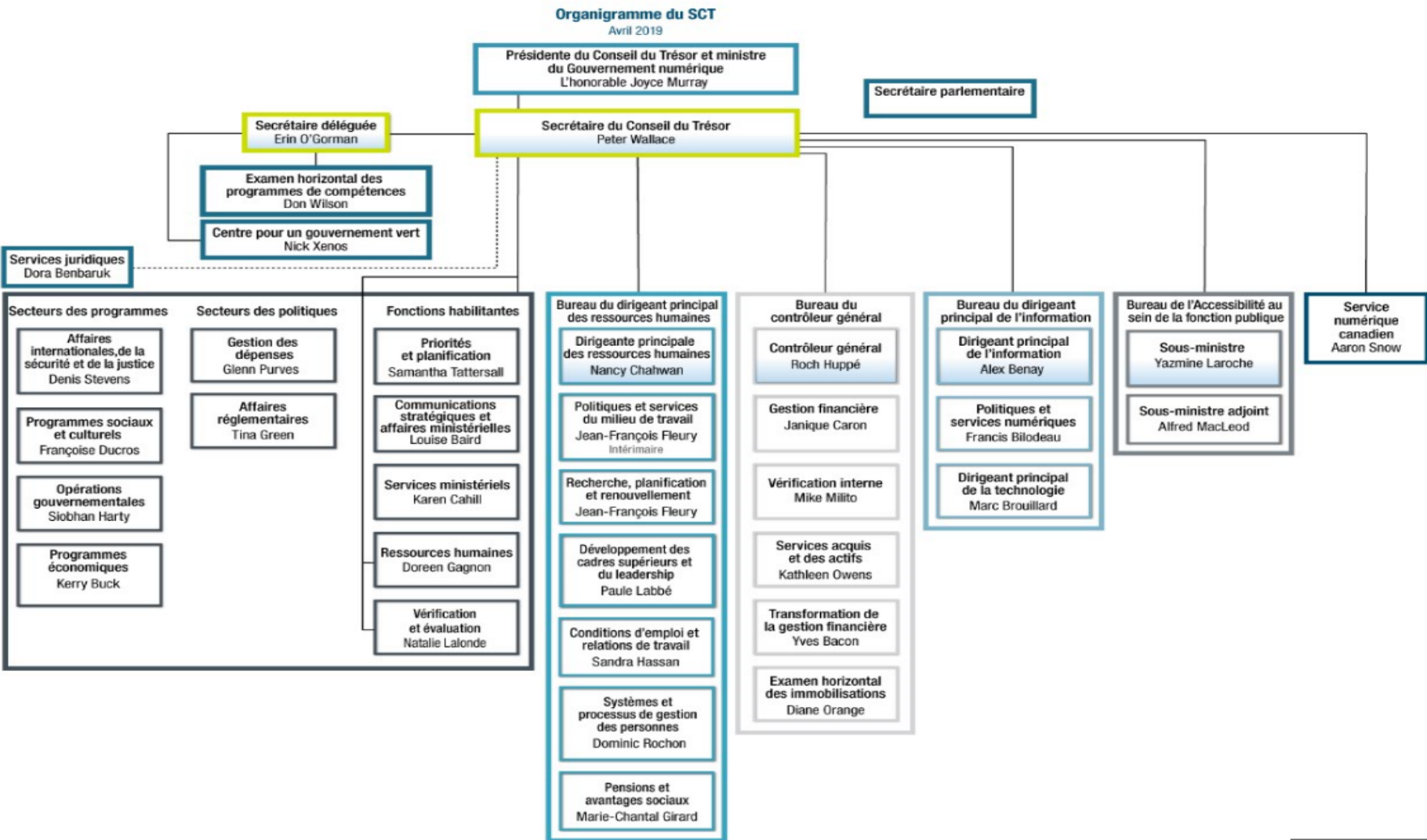
- Scott, C. R., Corman, S. R., & Cheney, G. (1998). Development of a structural model of identification in the organization. *Communication Theory*, 8(3), 298-336.
- Sennett, R. (1998). *The Corrosion of Character: The Transformation of Work in Modern Capitalism*. New York/London: W.W. Norton & Company.
- Shepherd, R. P. (2013). How Ottawa Controls: Harper Era Strategic Reviews in the Context of the 1993-1996 Liberal Program Review In C. Stoney & G. B. Doern (Eds.), *How Ottawa Spends, 2013-2014: The Harper Government: Mid-Term Blues and Long-Term Plans* (pp. 101-113). Kingston & Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Sherman, J. D., Smith, H. L., & Mansfield, E. R. (1986). The Impact of Emergent Network Structure on Organizational Socialization. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 22(1), 53-63.
- Shirinashihama, Y. (2019). The Positive and Negative Consequences of “Managerialization”: Evidence From Japanese Nonprofit Elderly Care Service Providers. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 48(2), 309-333.
- Shotter, J., & Cunliffe, A. L. (2003). Managers as practical authors: everyday conversations for action. In D. Holman & R. Thorpe (Eds.), *Management and language: the manager as a practical author* (pp. 15-38). London: SAGE.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53-67.
- Singer, P. (2001). *Hegel: A Very Short Introduction*. New York, NY: Oxford University Press.
- Sloan, A., & Bowe, B. (2014). Phenomenology and hermeneutic phenomenology: the philosophy, the methodologies, and using hermeneutic phenomenology to investigate lecturers’ experiences of curriculum design. *Quality & Quantity*, 48(3), 1291-1303.
- Sluss, D. M., & Ashforth, B. E. (2007). Relational identity and identification: Defining ourselves through work relationships. *Academy of management review*, 32(1), 9-32.
- Sluss, D. M., & Ashforth, B. E. (2008). How Relational and Organizational Identification Converge: Processes and Conditions. *Organization Science*, 19(6), 807-823.
- Smith, J. A. (2004). Reflecting on the development of interpretative phenomenological analysis and its contribution to qualitative research in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 1(1), 39-54.
- Smith, J. A., Flowers, P., & Larkin, M. (2009). *Interpretative Phenomenological Analysis. Theory, Method and Research*. London: SAGE Publications.
- Smith, J. A., & Osborn, M. (2003). Interpretative phenomenological analysis. In J. A. Smith (Ed.), *Qualitative psychology: A practical guide to research methods* (pp. 53-80). London: Sage.
- Speers, K. (2005). Performance measurement in the Government of Alberta. *Revue Gouvernance*, 2(1), 1-15.
- Spicer, M. W. (2005). Determinism, social science, and public administration: lessons from Isaiah Berlin. *American Review of Public Administration*, 35(3), 256-269.
- Stout, M. (2012). Competing Ontologies: A Primer for Public Administration. *Public Administration Review*, 72(3), 388-398.
- Sutherland, S. L., & Doern, G. B. (1985). *Bureaucracy in Canada: Control and Reform*. Toronto: University of Toronto Press.

- Tajfel, H. (1974). Social identity and intergroup behaviour. *Social Science Information*, 13(2), 65-93.
- Tajfel, H. (1978). Interindividual behaviour and intergroup behaviour. In H. Tajfel (Ed.), *Differentiation between social groups: Studies in the social psychology of intergroup relations* (pp. 27-60). London: Academic Press.
- Tan, H., Wilson, A., & Olver, I. (2009). Ricoeur's Theory of Interpretation: An Instrument for Data Interpretation in Hermeneutic Phenomenology. *International Journal of Qualitative Methods*, 8(4), 1-15.
- Tang, S. (2011). Foundational Paradigms of Social Sciences. *Philosophy of the Social Sciences*, 41(2), 211-249.
- Taylor, F. W. (1957). *La direction scientifique des entreprises*. Paris: Éditions Dunod.
- Thomas, R., & Davies, A. (2005). Theorizing the Micro-politics of Resistance: New Public Management and Managerial Identities in the UK Public Services. *Organization Studies*, 26(5), 683-706.
- Thomas, R., & Linstead, A. (2002). Losing the Plot? Middle Managers and Identity. *Organization*, 9(1), 71-93.
- Townley, B., Cooper, D. J., & Oakes, L. (2003). Performance measures and the rationalization of organizations. *Organization Studies*, 24(7), 1045-1071.
- Van Maanen, J., & Schein, E. H. (1977). *Toward a theory of organizational socialization*.
- van Manen, M. (2007). Phenomenology of practice. *Phenomenology & Practice*, 1(2007), 11-30.
- Veilleux, G., & Savoie, D. J. (1988). Kafka's castle: The Treasury Board of Canada revisited. *Canadian Public Administration*, 31(4), 517-538.
- Ventriss, C. (2000). New Public Management: An Examination of Its Influence on Contemporary Public Affairs and Its Impact on Shaping the Intellectual Agenda of the Field. *Administrative Theory & Praxis*, 22(3), 500-518.
- Vilatte, J.-C. (2007). *L'entretien comme outil d'évaluation*. Paper presented at the Formation "Évaluation", Lyon, France.
- Vohnsen, N. H. (2017). *The Absurdity of Bureaucracy: How Implementation Works*. Oxford: Oxford University Press.
- Wanous, J. P. (1992). *Organizational entry: Recruitment, selection, orientation, and socialization of newcomers* (2nd ed.). Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wanous, J. P., & Reichers, A. E. (2000). New employee orientation programs. *Human Resource Management Review*, 10(4), 435-451.
- Watson, T. J. (2008). Managing Identity: Identity Work, Personal Predicaments and Structural Circumstances. *Organization*, 15(1), 121-143.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: essays in sociology* (H. H. Gerth & C. W. Mills Eds.). New York, NY: Oxford University Press.
- Weber, M. (1958). *From Max Weber: essays in sociology*. New York, NY: Oxford University Press.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weick, K. E., & Roberts, K. H. (1993). Collective mind in organizations: Heedful interrelating on flight decks. *Administrative Science Quarterly*, 38(3), 357-381.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.

- Wertsch, J. V. (2013). Identity Tools and the Construction of Identity. In M. Schultz, S. Maguire, A. Langley, & H. Tsoukas (Eds.), *Constructing identity in and around organizations* (pp. 128-146). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- White, G. (2005). *Cabinets and first ministers*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- White, J. D. (1999). *Taking language seriously : the narrative foundations of public administration research*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- White, W. L. (1965). *The Treasury Board in Canada*. University of Michigan, Ann Arbor, MI.
- White, W. L., & Strick, J. C. (1967). The Treasury Board and Parliament. *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 10(2), 209-222.
- White, W. L., & Strick, J. C. (1970). *Policy, politics, and the Treasury Board in canadian government*. Don Mills, On: Science Research Associates.
- Whitehead, A. N. (1929). *Process and Reality*. New York: MacMillan.
- Wilkins, A. L., & Ouchi, W. G. (1983). Efficient Cultures: Exploring the Relationship Between Culture and Organizational Performance. *Administrative Science Quarterly*, 28(1983), 468-481.
- Willig, C. (2001). Interpretative phenomenology. In C. Willig (Ed.), *Introducing qualitative research in psychology: adventures in theory and method* (pp. 50-69). Maidenhead, Berkshire, England: Open University Press.
- Wilson. (2012). The Study of Administration. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (pp. 16-28). Boston, MA.: Wadsworth CENGAGE Learning.
- Wood, R., & Bandura, A. (1989). Social Cognitive Theory of Organizational Management. *Academy of management review*, 14(3), 361-384.
- Yang, K. (2012). Further Understanding Accountability in Public Organizations. *Administration & Society*, 44(3), 255-284.
- Yanow, D. (2015). Thinking Interpretively: Philosophical Presuppositions and the Human Sciences. In D. Yanow & P. Schwartz-Shea (Eds.), *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn* (pp. 5-26). New York, NY: Routledge.
- Yassour-Borochowitz, D. (2004). Reflections on the Researcher-Participant Relationship and the Ethics of Dialogue. *Ethics & Behavior*, 14(2), 175-186.
- Yeo, A., Legard, R., Keegan, J., Ward, K., McNaughton Nicholls, C., & Lewis, J. (2014). In-depth interviews. In J. Ritchie (Ed.), *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers* (2nd ed., pp. 177-210). Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Zarca, B. (2009). L'ethos professionnel des mathématiciens. *Revue française de sociologie*, 50(2), 351-384.
- Zhu, J., Tatachari, S., & Chattopadhyay, P. (2017). Newcomer Identification: Trends, Antecedents, Moderators, and Consequences. *Academy of Management Journal*, 60(3), 855-879.

ANNEXE A

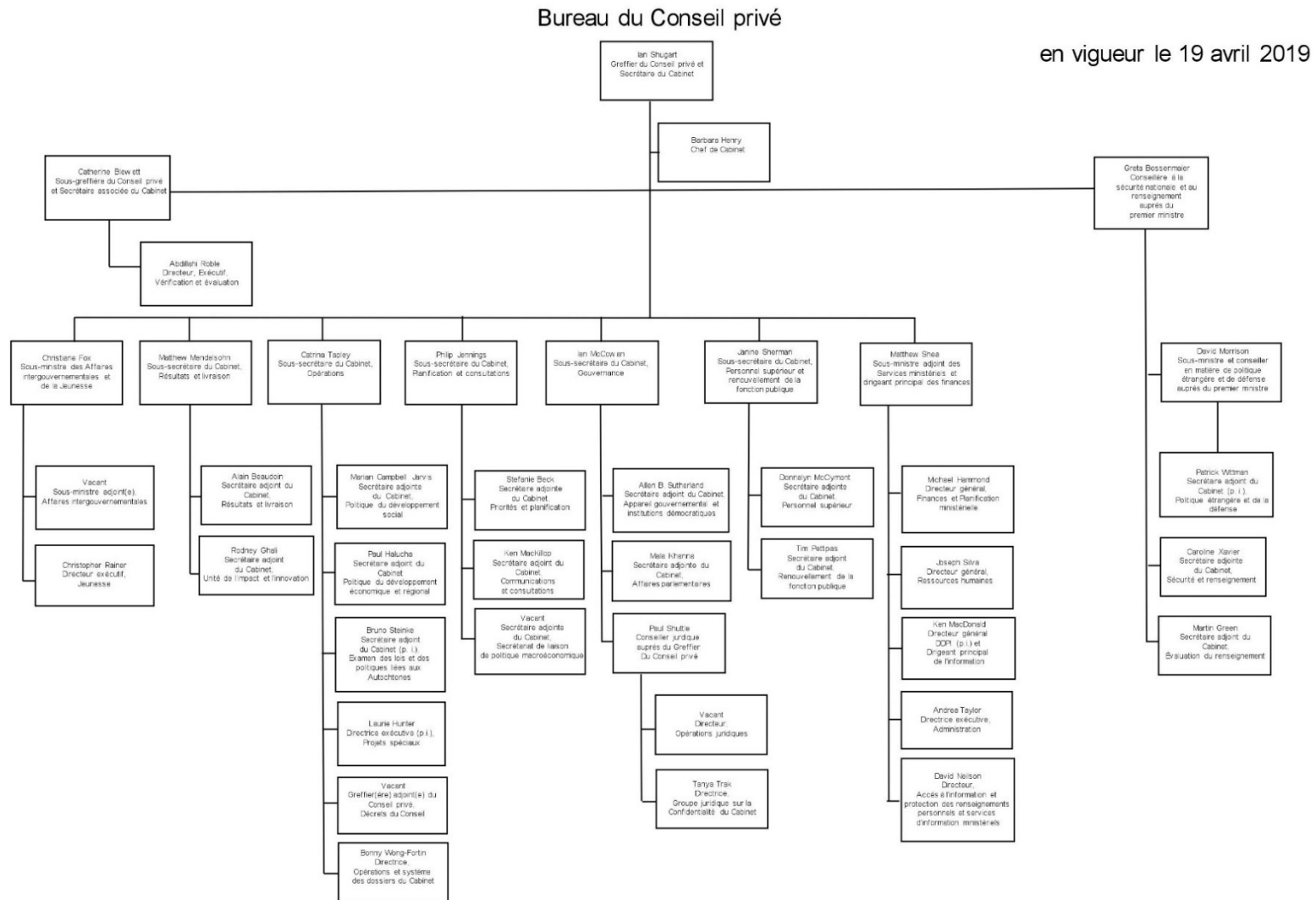
Organigramme du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada





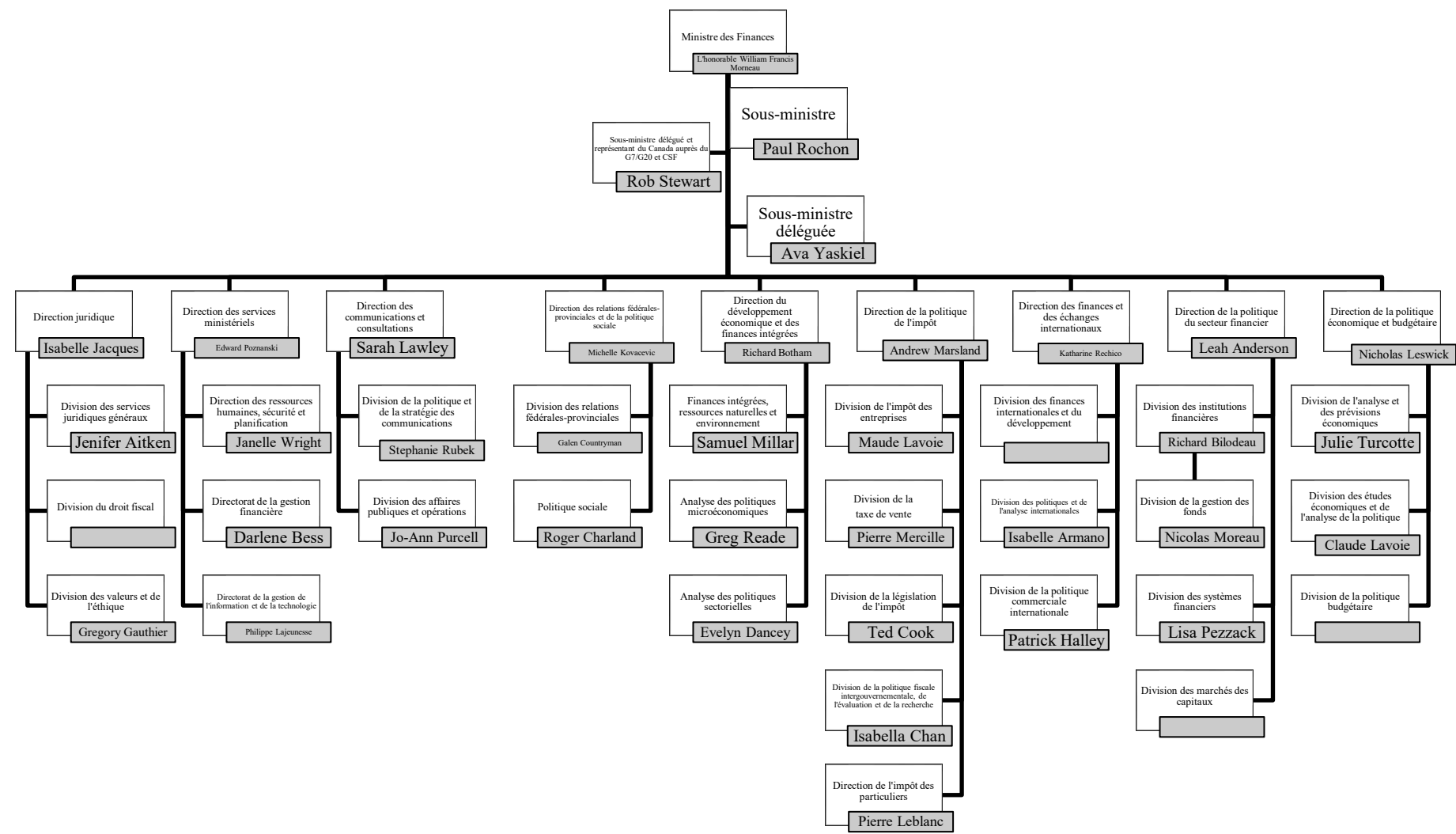
## ANNEXE B

### Organigramme du Bureau du Conseil Privé



ANNEXE C

Organigramme du Ministère des Finances du Canada\*



\*Élaboré par l’auteur selon l’information tirée des Services d’annuaires gouvernementaux électroniques en date du 13 juin 2019.